

Bevezetés a szociálpolitikába

Krémer, Balázs

Bevezetés a szociálpolitikába

Krémer, Balázs

Publication date 2009

Szerzői jog © 2009 Napvilág Kiadó

Tartalom

1. Bevezetés a szociálpolitikába	1
Bevezetés a szociálpolitikába	1
2. Tartalom	2
Tartalom	2
3. Bevezetés – a Bevezetés...-hez	13
Bevezetés – a Bevezetés...-hez	13
4. I. A szociálpolitika eredetei és keretei – a társadalmi problémák „megközelítése”	16
I. A szociálpolitika eredetei és keretei – a társadalmi problémák „megközelítése”	16
A szociálpolitika – a modern kor és a racionális gondolkodás hagyománya és produktuma	16
A racionális gondolkodás és problémamegoldás hagyománya	20
A modern, kapitalista gazdaság, társadalom és a modern állam	30
Milyen is? Milyennek is tételezzük fel?... ..	36
Milyen is a társadalom?	43
Milyenek a társadalmi egyenlőtlenségek? Milyen a társadalmi struktúra?	46
Mitől és hogyan működik a társadalom?	69
Milyen is a modern állam?	71
A modern világ és a szociálpolitika	82
5. II. Szociálpolitikai alapfogalmak	89
II. Szociálpolitikai alapfogalmak	89
Szociálpolitika – a szó jelentése	89
Szociálpolitika – amivel foglalkozik	90
Jólét	90
Miért kellene jóléti rendszerek? Érvek a szociálpolitika mellett	91
Miért túl sok olykor a jólét? Érvek a szociálpolitika ellen	92
Mire való? Milyen meggyőződések uralják a szociálpolitikát?	93
Meghatározó eszmények a követendő módszerről: univerzalitás és szelektivitás	93
Az „Európai szociális modell” és a jóléti berendezkedések, rezsimek	94
A jólét gazdasági alapjai	98
Az állam és a jóléti állam	103
Célok és értékek a szociálpolitikában	120
A társadalmi egyenlőtlenségeket, hátrányokat csökkentő politikák, szociálpolitikák	129
A jólét szereplői és a jóléti források elköltésének csatornái	136
A jóléti kormányzás és adminisztráció	145
A jóléti ellátások megszervezése	150
Jóléti szükséglet, igény – speciális jóléti szükségletekkel, igényekkel jellemezhető célcsoportok	155
A szociálpolitika rendszerei, intézményei, szociálpolitikai és jóléti ellátások	184
Foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi támogatások	197
Egészség és egészségügy	201
Lakás- és urbanizációs politika, vidékfejlesztés	204
Oktatáspolitikai és a gyerekek esélyei	211
Szociális szolgáltatások, személyes segítségnyújtások: szociális munka és szociális gondozás	214
6. III. Szociálpolitika középhaladóknak – A jóléti államok szociálpolitikáinak átalakulása az elmúlt évtizedekben	219
III. Szociálpolitika középhaladóknak – A jóléti államok szociálpolitikáinak átalakulása az elmúlt évtizedekben	219
A jólét gazdasági alapjainak átalakulása, a klasszikus jóléti állam válságai	220
Változások a szociálpolitika célcsoportjaiban és kihívásaiban	239
A jóléti rendszerek válságai – és a rendszerek átalakulásai	254
A jólét finanszírozásának válságai és új trendjei	276
A szociális jogok ártérteleződése	283

A politikai eszmények, értékek változásai	291
A jóléért vállalandó felelősségek új megosztása	306
A szociálpolitikai eszköztár felpuhulása és bővülése	313
A közpolitika globalizálódása, a nemzetközi szervezetek növekvő szerepe	317
A jóléti eszmények árulása – avagy az új helyzethez való, szükségszerű alkalmazkodás?	326
7. IV. Akkor most mire figyelünk? Hogyan csináljunk szociálpolitikát?	328
IV. Akkor most mire figyelünk? Hogyan csináljunk szociálpolitikát?	328
Az önreflexiók és a felelősségvállalás kora: Ki is vagyok? Mit akarok? Mit is teszek?	328
Milyen is a jó szociálpolitika? (Jóléti politika, közpolitika?)	328
Ugyanazt a célt, akár többféleképpen is... Hogyan is?	335
Stratégia, tervezés, projekt, monitoring és értékelés	342
Célok, utak, eredmények – indikátorok (Racionális és bizonyítékalapú közpolitika)	356
Elkönyvelhetőség, ellenőrizhetőség, átláthatóság – „aktatologatás” a jóléti adminisztrációban	364
A szociálpolitika – mint produktív, a nemzetek gazdagságához és jólétéhez hozzáadott értéket generáló tényező	366
A jólét és a jóléti állam átalakulásának főbb trendjei: merre tovább?	371
Egy rossz hír meg egy jó – és ez a kettő történetesen ugyanaz... ..	373
8. Bibliográfia	374
Bibliográfia	374
Szociálpolitika a neten... ..	392

1. fejezet - Bevezetés a szociálpolitikába

Bevezetés a szociálpolitikába

Krémer Balázs



Megjelent a



Oktatási és Kulturális Minisztérium és a



Politikatörténeti Alapítvány támogatásával

Lektorálta:

Göncz Kinga

Ferge Zsuzsa

Závada Pál

ISBN 978 963 9697 49 2

Kiadja a Napvilág Kiadó

1054 Budapest, Alkotmány u. 2.

www.napvilagkiado.hu

Első kiadás: 2009

© Krémer Balázs

Minden jog fenntartva

Jelen könyvet vagy annak részleteit tilos reprodukálni, adatrendszerben tárolni, bármely formában vagy eszközzel – elektronikus, fényképeseti úton vagy más módon – a kiadó engedélye nélkül közölni.

Printed in Hungary

A kiadásért felelős a Napvilág Kiadó ügyvezető igazgatója

Felelős szerkesztő: Róbert Zsófia

Olvasószerkesztő: Torma Lászlóné

2. fejezet - Tartalom

Tartalom

Bevezetés a szociálpolitikába

Tartalom

Bevezetés – a Bevezetés...-hez

I. A szociálpolitika eredetei és keretei – a társadalmi problémák „megközelítése”

A szociálpolitika – a modern kor és a racionális gondolkodás hagyománya és produktuma

Emberi problémák – és megoldások, pótmegoldások, álmegoldások

Társadalmi problémák – megoldások, pótmegoldások, álmegoldások

A racionális gondolkodás és problémamegoldás hagyománya

Szekularizálódás és racionalitás – e világi lét, e világi döntések és e világi felelősségek

A modern gazdasági gondolkodás és hagyomány kialakulása

A modern, kapitalista gazdaság, társadalom és a modern állam

A kapitalizmus társadalma

A modern államiság eredetei

Milyen is? Milyennek is tételezzük fel?...

Milyen is az ember?

Az érdekeken kívül és túl: ösztön, erkölcs, morál

Milyen is az ember mint „társas lény”?

Milyen is a társadalom?

Milyenek a társadalmi egyenlőtlenségek? Milyen a társadalmi struktúra?

Osztály, réteg, rétegződés

Rend, megbecsültség, státus, kaszt, kultúra

Hatalom

Politikai hatalom

Munka

A legfontosabb társadalmi meghatározottság: mi is az, hogy munka?

Egyenlőtlenségek és hátrányok a munkaerőpiacokon	
Szakszervezetek, munkaadói szervezetek, társadalmi partnerség és korporáció	
Nemzet és etnicitás, etnikai kisebbségek	
Család, együttélés, gyermek	
Települési hátrányok	
Társadalmi nem – „gender”	
Egészség, betegség, fogyatékoság	
Egyéb egyenlőtlenségi dimenziók	
Az egyenlőtlenségek nyelve – a politikai korrektség	
Mitől és hogyan működik a társadalom?	
Milyen is a modern állam?	
Jogállam – a törvények hatalma	
Képviselői demokrácia	
Politikai pártok	
Alkotmányos és emberi jogok, szabadságjogok és emberi méltóság	
A hatalmi ágak megosztása	
Elkönyvelhetőség, elszámolhatóság-ellenőrizhetőség, átláthatóság – nyilvánosság és civil kontroll	
Milyenek a pártok és a politikai ideológiák?	
Marxizmus, kommunizmus	
Szocializmus, szociáldemokrácia	
Liberalizmus, liberális individualizmus	
Konzervativizmus	
Fasizmus, nácizmus	
Egyéb ideológiák	
Milyenek a gazdasági, társadalmi, politikai változások?	
Fejlődés és/vagy rendszer- és paradigmaváltás	
A modern világ és a szociálpolitika	
Milyen a társadalmi-állami segítségnyújtás?	
A szociális kérdés állami feladattá válása – a szociálpolitika intézményesülése, a jóléti államok kialakulása	

A modern világ konfliktusai és a társadalmi rendszerek működőképessége – mire válasz a szociálpolitika?

II. Szociálpolitikai alapfogalmak

Szociálpolitika – a szó jelentése

Szociálpolitika – amivel foglalkozik

Jólét

Miért kellene jóléti rendszerek? Érvek a szociálpolitika mellett

Miért túl sok olykor a jólét? Érvek a szociálpolitika ellen

Mire való? Milyen meggyőződések uralják a szociálpolitikát?

Meghatározó eszmények a követendő módszerről: univerzalitás és szelektivitás

Az „Európai szociális modell” és a jóléti berendezkedések, rezsimek

A jólét gazdasági alapjai

A gazdaság állami befolyásolása

A jóléti politikák és a gazdasági teljesítmény

A jóléti rendszerek válságai

Az állam és a jóléti állam

Mi mindent tehetnek az államok, a kormányok a jólét érdekében?

A jóléti államok összehasonlítása

Országok jóléti rendszerei, címszavakban

USA

Egyesült Királyság

Németország

Franciaország

Skandináv államok (leggyakrabban hivatkozva: Svédország)

Na és Magyarország?

A félperiféria

A boldog békeidők – és a társadalombiztosítás

A parasztkérdés – falu, vidék, paraszt és föld

A sztálinizmus, az „ötvenes évek”

1956 és a kádári konszolidáció

Rendszerváltás és önálló szociálpolitikai ágazattá válás	
Milyen is? Leginkább „németes”...	
Célok és értékek a szociálpolitikában	
Egyéni és társadalmi jól-lét	
Piaci kudarcok korrekciója	
Civil társadalom és szolidaritás	
Jogok	
Igazságosság	
Szabadság	
Demokrácia	
A társadalmi egyenlőtlenségeket, hátrányokat csökkentő politikák, szociálpolitikák	
Társadalmi egyenlőtlenség	
Kinek a hátránya? Mik közötti egyenlőtlenség?	
Újraelosztás, jóléti redistribúció	
Az újraelosztás csatornái	
Hogyan lehet egyenlőbbé tenni az elosztás egyenlőtlenségeit?	
A jólét szereplői és a jóléti források elköltésének csatornái	
A jóléti ellátások szereplői (ellátók, szolgáltatók) – előnyök és hátrányok	
Közüntézmények	
Profitérdekeltségű vállalkozások, piaci szereplők	
Kölcsönös szolidáris segítségek, kockázatközösségek, önkéntes biztosítások	
Társadalombiztosítás	
Nonprofit, civil szervezeti szektor	
Informális szektor	
Ki és miképp fizet a szolgáltatóknak, az ellátóknak? – A jóléti ellátások finanszírozásáról	
Közfinanszírozási formák	
Magánfinanszírozási formák	
Folyamatos működés és egyszeri fejlesztés finanszírozása közötti különbség	
A jóléti kormányzás és adminisztráció	

A közszolgálatok szerkezete – a szervezés és a problémakezelés szintjei	
Szociális ellátások és szolgáltatások menedzselési magatartásformái	
A közigazgatás funkciói és szerkezete – decentralizáció	
Tervezés, követés, értékelés	
A jóléti ellátások megszervezése	
Célzás – elvek és módszerek	
A jogosultságok, mértékek és arányok kalibrálása	
Az elbírálás, a jogosultság megállapítása	
Az ügyfelek hatalommal és méltósággal való felruházása, a fogyasztók kiszolgáltatottságának csökkentése	
Jóléti szükséglet, igény – speciális jóléti szükségletekkel, igényekkel jellemezhető célcsoportok	
Szükséglet és igény	
Szegénység	
Abszolút szegénységi küszöbök	
Relatív szegénységi küszöbök	
Szubjektív szegénységi küszöbök	
A szegénység mérése	
Mit is mérünk, ha a szegénységet mérjük?	
A szegénység okai	
Devianciaelméletek és patológiai teóriák	
Strukturális, társadalmi és hatalmi elméletek	
A politikai dilemma: a szegények segítése vagy a szegénység csökkentése?	
Munkanélküliség, munka nélküliség, inaktivitás	
Társadalmi kirekesztés	
Az idősek szükségletei	
A gyermekek szükségletei	
Gyermekjólét	
Gyermekvédelem	
Népesedéspolitika	
Fizikai és értelmi fogyatékoság, mentális „betegségek”, tanulási nehézségek, tartós és krónikus betegségek, megváltozott munkaképesség – sajátos szükségletek	

Normalizáció és integráció
Fizikai, érzékszervi és értelmi fogyatékoságok, tanulási nehézségek
Társadalmi struktúra, társadalmi csoportok – társadalmi hátrányok és szükségletek
A szociálpolitika rendszerei, intézményei, szociálpolitikai és jóléti ellátások
Társadalmi jövedelmek, a „társadalmi biztonság”
A szociális biztonság érdekében alkalmazott pénzbeni támogatások típusai
Társadalombiztosítási jövedelmek
Univerzális elven nyújtott támogatások
Jövedelemteszt alapján fizetett („rászorultsági”) támogatások, segélyek
Szükségletalapú (nem járulékfizetés-alapú) támogatások
Diszkrecionális (egyedi elbírálás alapján járó) segélyek
Természetbeni támogatások
Feltételekhez kötött (kondicionális) támogatások
Adókedvezmények
Foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi támogatások
A munkaerő-piaci keresletek és kínálatok közötti összhang problémái
A munkaerő-piaci keresleteket és kínálatokat közelítő eszközök, stratégiák
A munkanélküliek segítésének elvei
Egészség és egészségügy
Mi az „egészség”?
Az egészség egyenlőtlenségei
Egészségügyi szolgáltatások, szolgálatok
Lakás- és urbanizációs politika, vidékfejlesztés
Lakhatási problémák – lakáshiány
A nem megfelelő lakás, hajlék – a hajléktalanság
Lakhatás és szegénység
Lakáspolitikai, várospolitikai, vidékfejlesztési
Oktatáspolitikai és a gyermekek esélyei
Oktatási eszmények

Oktatási hátrányok

Szociális szolgáltatások, személyes segítségnyújtások: szociális munka és szociális gondozás

Gondozási-ápolási szolgáltatástípusok

Szociális munka, szociálpedagógia, közösségi („community based”) szociális munka

III. Szociálpolitika középhaladóknak – A jóléti államok szociálpolitikáinak átalakulása az elmúlt évtizedekben

A jólét gazdasági alapjainak átalakulása, a klasszikus jóléti állam válságai

Válságok sora a kezdetektől

A mindmáig legnagyobb válság: ’68 és az államba vetett bizalom hanyatlása

Az olajválságok: recesszió és infláció, a gazdasági alapok megropppanása

Kiút a gazdasági válságból: globalizáció és posztindusztriális gazdasági szerkezet

A globalizáció

Kis kitérő: a jólét globális nézőpontból

A globalizáció egyes tényezőinek hatása a munkaerőpiacokra

A posztindusztriális korszak

A bér munka és a bér munkára épülő társadalmi tagság, integráció válsága – a társadalmi integráció jelentésének átalakulása

A jövedelemszerkezet és jövedelmi egyenlőtlenségek átalakulása: kistulajdonosok, kistrészcseviszesek, önfoglalkoztatók, részjövödelmeket keresők – és a szociális jövödelmekből élők

Az átmenet válságai a volt szocialista országokban – így Magyarországon

Változások a szociálpolitika célcsoportjaiban és kihívásaiban

A szegénység változó szociológiai karaktere

Az „új szegények” – és a szegényellenesség „új”, előítéletes megnyilatkozásai –, társadalmi kirekesztés

A szegénység és kirekesztettség reprodukciója: a gyermekszegénység

A szegénység átöröklési ciklusainak megszakítása

A szülőkkel való együttműködés a gyerekek előrejutásának támogatásában

A gyerekes családok szegénységének csökkentése

Az „idősödő társadalom”

A „tudásalapú társadalom” és a „digitális szakadék”

A jóléti rendszerek válságai – és a rendszerek átalakulásai

A „rég i” ellátórendszerek „új” ügyfelei

- A foglalkoztatáspolitikai átrendeződése
- A munkaerő-piaci keresletösztönző politikák
- Elvonások és támogatások munkára ösztönző összehangolása (Érje meg dolgozni!)
- A szociális jövedelmek átrendeződése
- A nyugdíjrendszer kihívásai: időskori jövedelembiztonság és fenntarthatóság
- Az egészségügy funkcióváltása: az életmentéstől a jóléti szolgáltatás felé
 - A „betegségügy”
 - Az egészség – túl az egészségügyön
 - Ki fizessen az egészségügyi szolgáltatásokért?
 - Új egyenlőtlenségek az egészségügyben
- A jólét finanszírozásának válságai és új trendjei
 - Az állami bevételek összetételének változásai
- Az ingyenes jóléti ellátások takarékosabb igénybevitelét célzó térítési díj és más szolgáltatási ár jellegű konstrukciók
- Növelni a közpénz „értékét”: versenyeztetés és pályázati rendszerek a közfinanszírozásban
- A „szolgáltatásvásárló” és a „szolgáltatást nyújtó” állami funkciók szétválása
- A szociális jogok átértelmeződése
 - A hagyományos szociális problémákhoz kapcsolódó szociális jogok természete
 - Optimista feltételezések az átmeneti időtartam alatti „rendbetételekről”, rehabilitációkról – és a munkára való ösztönzésről
 - Szerződéseken nyugvó együttműködések – a polgári jogok eszköztárának térnyerése az államjog, így a szociális jogok területén
 - Az eredményorientáltság, valamint a jogbiztonság és méltányosság konfliktusai
- A politikai eszmények, értékek változásai
 - A hagyományos értékek (szabadság, egyenlőség) átértelmezése: esélyegyenlőség, egyenlő lehetőségek („equal opportunity”), multikulturalizmus, sokszínűség
- A civil részvétel és a közvetlen (azaz: nem képviselői) demokrácia kihívásai
 - A civiliségről...
 - A civiliséggel kapcsolódó szociálpolitikai tartalmak
 - A civilség szociálpolitikai értékei
 - A civil zavarosról – és a zavarosban halászgó civilekről
- A privát és civil szervezetek közéletiségéről

- A közcélok állami monopóliuma
- 1968 – a monopólium legitimitásának vége
- A posztmodern közcélúság
- A politikai ideológiák reakciói a jóléti változásokra
 - Neokonzervativizmus és neoliberalizmus
 - Az „újbal” szociáldemokrácia
 - Az egalitáriánus liberalizmus
 - Zöldek, mozgalmi örökösök
 - Új nacionalizmusok és radikalizmusok
- A jólétért vállalandó felelősségek új megosztása
 - Az „öngondoskodás”
 - Decentralizáció és szubszidiaritás
 - Közösségi, civil jóléti felelősségek
 - Vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR – Corporate Social Responsibility)
 - Az állami felelősségvállalás új (redukált) mértékei és formái
- A szociálpolitikai eszköztár felpuhulása és bővülése
 - Indirekt jóléti kormányzás
 - A szereplők bővülő köre: a jóléti pluralizmus, a „welfare mix”, a „jóléti társadalom”
 - Indirekt kormányzási technikák
- A közpolitika globalizálódása, a nemzetközi szervezetek növekvő szerepe
 - A határokon túlnyúló gazdaság és a határokon belül maradó közpolitika ellentmondásai
 - A jólét nemzetközi aspektusai
 - A fejlett világ, így az Európai Unió nemzetközi szociálpolitikája
 - Szociálpolitika a fejlődő országokban
 - Globalizálódik-e a jólét?
 - Az Unió döntéshozatali válsága: mennyit lehet feladni a nemzeti szuverenitásból?
 - A jóléti eszmények árulása – avagy az új helyzethez való, szükségszerű alkalmazkodás?
- IV. Akkor most mire figyeljünk? Hogyan csináljunk szociálpolitikát?
 - Az önreflexiók és a felelősségvállalás kora: Ki is vagyok? Mit akarok? Mit is teszek?

Milyen is a jó szociálpolitika? (Jóléti politika, közpolitika?)

Gyakorlatias elvek és mérlegelések

Eredményesség

Hatásosság

Hatékonyág

Méltányosság (fair, tisztességes politikai magatartás)

A célcsoport elérése

Takarékosság, a pénz ügyes kezelése

Szolgáltatási, ellátási minőség

Az ügyfelek jogai, hatalma, választási lehetősége

A munkavállalók érdekei

A társadalmi integráció és közösségi kohézió

A gazdasági-társadalmi fejlődéshez való hozzájárulás, technikai fejlődés és munkaerő-piaci bővülés

Ugyanazt a célt, akár többféleképpen is... Hogyan is?

Hogyan is működne az egyes ellátási formák?

Stratégia, tervezés, projekt, monitoring és értékelés

Stratégia, tervezés

Helyzetértékelés, szükségletfelmérés

Előzetes értékelés, SWOT-analízis

A stratégia mint „vezérfonal”

Tervezés: „mission”, „vision”, „action”

Stratégiai tervezés: eljutni valahonnan valahová, valamilyen jobb helyzetbe

Projektek, programok

A végesség műfaja

Produktivitási kényszerek

Projekt és a verseny, a pályázat

Világos célkitűzések

Világos végcélok, víziók

Az addicionalitás elve

Egyenlőségi, méltányossági, igazságossági politikai elvek teljesülése

Honnan indulunk?

Menedzsment – a folyamatok követése, ügyvitel, elkönnyelhetőség

Monitoring, beszámolás, ellenőrzés, értékelés

Mi jön a projekt után? – Avagy: a fenntarthatóságról

Célok, utak, eredmények – indikátorok (Racionális és bizonyítékalapú közpolitika)

Az indikátorok használatáról

Mit lehet mérni? Mit lehet indikátorokkal kifejezni?

Input- (bemeneti) mutatók

Outputadatok

Outcome (eredménymutatók és hatásmutatók)

Melyik mutató mire való? (Mit mérnek?)

Különféle mutatók alkalmazása – különféle technikai nehézségek

Tökéletes indikátor nem létezik – de akkor is szükség van rájuk

Elkönnyelhetőség, ellenőrizhetőség, átláthatóság – „aktatologatás” a jóléti adminisztrációban

A szociálpolitika – mint produktív, a nemzetek gazdagságához és jólétéhez hozzáadott értéket generáló tényező

Értéket a pénzért!

Vállalni és vállalkozni!

A jólét és a jóléti állam átalakulásának főbb trendjei: merre tovább?

Egy rossz hír meg egy jó – és ez a kettő történetesen ugyanaz...

Bibliográfia

Szociálpolitika a neten...

Tematikus keresők

Kormányzati oldalak

Nemzetközi szervezetek

Hazai szakmai portálok

Nemzetközi szakmai portálok

3. fejezet - Bevezetés – a Bevezetés...-hez

Bevezetés – a Bevezetés...-hez

Ez a könyv a *Bevezetés a szociálpolitikába* címet viseli – és noha lehetett volna talán blikkfangosabb címet is találni, de így a cím legalább pontosan érzékelteti a könyv célját. A szerző véleménye és meggyőződése szerint a szociálpolitika eléggé bonyolult és nehéz, ám ugyanakkor szép és izgalmas téma: ebbe akarja bevezetni az olvasóját.

Ez a kötet tehát mindenekelőtt a szociálpolitika megértéséhez és műveléséhez kíván bevezetést, alapokat adni. Alapvetően a szociálpolitikában szokásos gondolkodásmódokat, megközelítéseket, problémaértelmezéseket és problémamegoldási hagyományokat igyekszik megvilágítani. Nem leplezve a szerzőnek azt a meggyőződését, hogy a szociálpolitika sokszínű, vitatkozó, sőt olykor perlekedő világ, hogy aki ezzel kíván foglalkozni, annak föl kell készülnie arra, hogy saját álláspontjait, meggyőződéseit másokkal szemben is meg tudja védeni, tudjon érvelni a maga igaza mellett, képes legyen meggyőzni partnereit az általa vallott nézetek, meggyőződések és problémamegoldási javaslatok helyességéről.

Ez a megfontolás olykor nehézségeket is fog okozni az olvasónak. Egy-egy téma vagy tárgy különféle fejezetekben, a könyv különböző részeiben is felbukkanhat, sőt fel is fog bukkanni. Ennek okát a fentiekben remélhetőleg megmagyaráztuk: a könyv szerkezetének alapvető fonalát nem a tárgyak és a címszavak jelölték ki, hanem a szociálpolitika legfontosabb témái, megközelítésmódjai, helyzet- és problémaértelmezései, problémamegoldó orientációi.

Ebben a felvetésben a szociálpolitika tényleg roppant bonyolult téma: bármely részkérdése kapcsán felvethetők filozófiai, erkölcsi, világnézeti, szociológiai, jogi, közgazdasági, politikai, közigazgatás-szervezési, intézményműködtetési és finanszírozástechnikai aspektusok is. Sőt még ezen aspektusok értelmezéséhez is számolni kell – háttérként és körülményként – az ugyancsak többértű szociológiai, történeti, jogi, gazdasági és munkaerő-piaci feltételekkel. Ez a kötet inkább az átfogó megközelítésmódok szerint tagozódik – ennek tudható be az, hogy bizonyos szociálpolitikai-jóléti tárgykörök, részrendszerek tárgyalása különféle fejezetekben is visszatér. A szerző tisztában van azzal, hogy azt az igen bonyolult feladatot, hogy e sokszínű, szerteágazó témát valamiféle lineáris szerkezetbe kell szerkesztenie (azaz hogy az egyik fejezetnek követnie kell a másikat), másvalaki másképpen, sőt talán szerencsésebben is megoldhatta volna. Ennek a könyvnek azonban így sikerült megbirkóznia e feladattal.

A könyv műfaját egyik lektora, Ferge Zsuzsa némi kétellyel „beszélgetős könyvnek” jellemezte. Ezt az eredeti műfaji meghatározást örömmel vállalom: ha a könyv olyan témákat, olyan problémákat vet fel, amelyek a szociálpolitika dolgában értelmes, racionális gondolatokat, gondolkodást indítanak el, és amely gondolatokról még beszélgetni, vitatkozni, érvelni is lehet, akkor nagy valószínűséggel jó irányból, jó irányba sikerül bevezetni az Olvasót a szociálpolitikába. Mindezt lehet akár a személyes múlt és a személyes tapasztalatok hagyományának is tekinteni: számomra ugyanis a gondolatok kitalálása, megérlelése, kifejtése leginkább akkor sikerült az életben, ha azokról volt kívül értelmesen beszélgetni. Kívánom tehát az Olvasónak, hogy – ha netán sikerül gondolatait beizzítanom, felcsigáznom, beindítanom a leírtakkal, a pusztán gondolatindítónak (tehát nem az elmondottak statisztikai alátámasztásának) szánt adatokkal, táblázatokkal, ábrákkal – akkor legyen is kívül megbeszélnie azokat: kritizálja a szerző következtetlenségét és elfogultságát, mutasson rá tárgyi tévedéseire, fogalmazza meg a könyvben jelzett gondolatok pontosabb, a lényegét jobban kiemelő, szellemesebb alternatíváit, és érveljen felvetéseinek helyessége, igazsága mellett. Ha ez sikerülne, akkor a könyv megírására őszintén büszke lennék, sikernek könyvelném el a magam számára – még akár bármilyen éles kritikák megfogalmazása mellett is.

Ha van, amit az ember fontosnak tart, akkor ezért mindig meg kell fizetni az árakat is. A gondolkodásra késztetés elsődleges célként való felvállalása persze azzal is együtt jár, hogy néhány más feladatnak és funkciónak ez a munka nem tud megfelelni.

Mindenekelőtt ez a könyv nem „kézikönyv”, nem kisszótár – nem nyújthat tehát megfelelő tájékozódást a szociálpolitika gyakorló szakemberének, ha egy-egy speciális témának utána akarna nézni. Ez a kötet nem tartalmazza

például a konkrét intézmények, jogszabályok, ellátási formák részletes leírásait – annak a szakembernek tehát, aki egy-egy témában speciális feladatok elé van állítva, az ilyesféle információkat másutt kell beszereznie. (De be kell szereznie!)

Ebben az értelemben a *Bevezetés...* nem is kisenciklopédia, nem nyújt rövid tételjegyzéket az államvizsgára, szigorlatra készülő hallgatóknak sem. A szociálpolitika – mint jeleztük – bonyolult és nehéz téma, ezért ahhoz, hogy egyes részkérdéseiben tisztán lássunk, számos stúdiumon kell részt venni, és sok más könyvet is el kell olvasni. A *Bevezetés...* ehhez valóban bevezetőt kíván adni – vagyis azt reméljük, sikerül hasznos alapokat kínálnia ahhoz, hogy az olvasó a számos további könyvet és szakirodalmat megértse, kezelje és értelmezze, s hogy belőlük a tanulságokat leszűrhesse. Tehát gyakran csupán utal jeles szerzőkre – akik munkásságának az olvasók remélhetőleg később, máskor alaposabban is utána fognak járni; vagy olykor olyan fogalmakra, matematikai apparátusokra, amelyek alkalmazását, használatát később, máskor el fogják majd sajátítani.

Másképp ez a könyv nemhogy nem szociálpolitikai kisenciklopédia, de még csak nem is a hagyományos értelemben vett bevezetés. A „bevezetés a valahová” típusú könyvek ugyanis gyakran célozzák meg „az alapszintű traktátusok katalógusa” formát, amely az ábécé szintjén mindenkitől megkövetelt minimális tudásokat tartalmazza, tehát mindazt, amit a témával foglalkozónak „még álmából felkeltve” is tudnia kell. Nos, e kötet szerzője szerint a szociálpolitikusként mindenekelőtt védekezési képességekre van szüksége ahhoz, hogy ne vegzálják őt álmában hülyeségekkel, másrészt ha mégis fölriasztanak, akkor el kell tudnia botorkálni a konyháig, és fel kell hogy tudjon tenni egy kávé. Kávéval vagy bárhogyan, de a szociálpolitikusként nem „csípőből kell tüzelnie”, és nem zsolozsmázni kell a bebíflázott üdvtanokat, hanem higgadtan, körültekintően kell tudnia elemezni a helyzeteket, és helyzetelemzéseiből bölcs, tisztességes – és ha kell, akkor bátor, vagány, szellemes – megoldásokat kell keresnie és találnia a felmerült gondokra. Ehhez és ebbe akar bevezetést kínálni ez a könyv.

Harmadrészt nem is monográfia ez a könyv abban az értelemben, hogy nem a szerző nézeteinek szisztematikusan rendezett kifejtése. Noha a szerzőnek kétségtávol van világnézete, szakmai meggyőződése és sajátos értékvalasztásai – arra törekedett mégis, hogy akár saját meggyőződéseivel szemben is föltüntessen, ismertessen és képviselhető alternatívaként tárgyaljon olyan más értékeket, meggyőződéseket, szakmai és politikai orientációkat, amelyek egy-egy kérdésben fontos szerepet játszanak.

A könyv négy főbb fejezetre tagolódik.

Az *első* fejezetben a szociálpolitika keletkezését, bizonyos történeti és eszmetörténeti előzményeit, mögöttes társadalmi, politikai és államfejlődési feltételrendszerét igyekszik vázlatosan megvilágítani.

A *második*, nagyobb rész a szociálpolitika klasszikus paradigmáját, a klasszikus jóléti állam jóléti fogalmi készleteit, megközelítéseit mutatja be, továbbá azt is törekszik jelezni, hogy e klasszikus jóléti állam miképpen „gondolkodik” társadalmi, gazdasági, jogi és államberendezkedési feltételekről, s milyen célokat, eszményeket követ ezek alapján. Sok szempontból ez a fejezet a hagyományos szociálpolitikai tankönyvek témakörét fedi le.

A *harmadik* rész az elmúlt évtizedek szociálpolitikájának feltételrendszerét és törekvéseit vázolja – nem leplezve a szerzőnek azt a meggyőződését, hogy e fejlemények igencsak ellentmondásosak, messze nem tekinthetők kiforrottnak, a korábbi „paradigma” valamiféle alternatívájának. Ám e kiforratlanságok, tisztázatlanságok ellenére is kísérletet teszünk a fejlemények leírására, magyarázatára és értelmezésére; jelezve maguknak a fejleményeknek (és azok megítéléseinek is) súlyos ellentmondásait, vitáit, konfliktusait.

A *negyedik*, utolsó nagyobb fejezet azokat a gyakorlatias alapelveket – ha úgy tetszik, „technikai” megfontolásokat – igyekszik összefoglalni és elmagyarázni, amelyek ilyen ellentmondásos, feszültségekkel teli körülmények mellett is segíthetnek a szociálpolitika művelésében, „csinálásában”.

Ebben a fejezetben rávilágítunk a szociálpolitikát művelők felelősségére: el kell hogy tudják dönteni, számukra mi a fontos, mi az érték, mi a saját vállalkásuk – sőt képesnek kell lenniük arra, hogy e választásaikat és vállalkásaikat mások számára is átláthatóvá tegyék, másokkal szemben is megvédjék.

Ha e kacskaringós – vissza-visszatérő motívumokat is tartalmazó – bevezetőben valaki eddig eljut, az a szerző reményei szerint fogalmat alkothat magának arról, hogy mi is az a szociálpolitika. Lesz róla elképzelése, mire számíthat és hova is téved az, aki szociálpolitikával akar foglalatzkodni. De a szerző azt is reméli, hogy ezzel kedvet csinál olvasójának ahhoz, hogy a későbbiekben a szociálpolitika területén tovább művelje magát, hogy okos, szép és tisztességes szociálpolitikai tennivalókhoz elszántságot és ambíciót is nyerjen. Vagyis hogy aki végigolvassa – nemcsak ezt a bevezetést, hanem a teljes *Bevezetés...*-t –, az talán addigra tényleg be lesz vezetve a szociálpolitikába. Hogy mindehhez ötletet, kedvet és muníciót is nyerhet – ha ő is úgy akarja...

A szerző

4. fejezet - I. A szociálpolitika eredetei és keretei – a társadalmi problémák „megközelítése”

I. A szociálpolitika eredetei és keretei – a társadalmi problémák „megközelítése”

A szociálpolitika – a modern kor és a racionális gondolkodás hagyománya és produktuma

Ez a könyv a szociálpolitika fogalmát mindenekelőtt egy sajátos hagyományként, gondolkodásmódként próbálja meg bemutatni. Olyan hagyományként, olyan gondolkodásmódként, amely társadalmi problémákat próbál meg felismerni, értelmezni, elemezni – és sajátos értelmezéseit a problémák megoldására vagy legalábbis enyhítésére igyekszik felhasználni.

Nem lenne szabad úgy gondolkodnunk, mintha a társadalmi jelenségek és problémák meglátása, értelmezése, a problémák megoldási lehetőségeinek keresése kizárólag a szociálpolitika, pláne, mintha a mai szociálpolitikusok eredeti találmánya és privilégiuma lenne. A szociálpolitika problémafeltáró, problémaértelmező és problémamegoldó hagyománya mélyen bele van ágyazva a modern, újkori társadalmak alakulásába-fejlődésébe és a modern gondolkodás hagyományaiba. Azt is mondhatjuk, hogy a szociálpolitika, a szociálpolitikai gondolkodásmód az újkori, modern társadalomfejlődés és a racionális gondolkodás általános térnyerésének „produktuma”, egyik – és történetünk, e könyv szempontjából ezúttal kiemelten fontos – lecsapódása, megjelenése.

Ez a bevezető rövid fejezet nem tekinthető e társadalomfejlődés és gondolkodási hagyomány rövid összefoglalásának – erre egyszerűen nem mernék vállalkozni. Viszont a későbbi, valóban szociálpolitikai mondandók, kifejtések megértéséhez nélkülözhetetlennek tűnik legalább érzékeltetni e hagyományt, felvillantva az ahhoz tartozó néhány tényt, gondolatot, fogalmat.

Emberi problémák – és megoldások, pótmegoldások, álmegoldások

Az emberek mindig boldogulni akartak a maguk módján, mindig vágytak valamiféle tökéletes boldogságra – amit sohasem tudtak elérni. Mindenféle nyűgök és gondok tették boldogtalanná őket: szomorúságokat, drámákat, tragédiákat kellett megélniük, kudarckokat szenvedtek.

Hogy mikor mi volt a boldogság és mi a boldogtalanság oka; mikor mi volt siker és dicsőség, és mi volt a drámai vég és a kudarc; mikor mire volt szükségük az embereknek, és mire nem is gondoltak, gondolhattak – ebben igencsak nagyok az eltérések időben is, földrajzi térben is. A mai embernek igen élénk fantáziára van szüksége ahhoz, hogy beleélje magát néhány száz vagy ezer év távlatába, és elképzelje például azt, hogy

- Milyen természeti jelenségekhez milyen örömek és milyen bánatok kapcsolódtak?
- Milyen örömet és büszkeséget – vagy éppen szégyent és bánatot – okoztak a gyerekek a szüleiknek?
- Mikor és milyen helyzetben érezték az emberek magukat jóllakottnak, egyáltalán: mikor, mit, hogyan ettek?

- Mikor és mitől gondolták azt, hogy hűséggel és becsülettel ápolják őseik hagyományait és örökségeit?
- Miképpen gondolkodtak születésről és halálról, szülésről és ölésről, mások emberi méltóságáról vagy éppen megalázásáról?
- Miképpen gondolkodtak arról, hogy nekik hogyan kell elviselniük a sors csapásait, milyen sorscsapást kell próbatételként elviselniük, és mi ellen kell küzdeniük? Stb.

(Nem érdemes túlzottan belemenni, de hasonlóan élénk fantázia szükséges ahhoz is, hogy más földrészek számunkra egzotikus körülmények között élő embereinek hasonló világába beleéljük magunkat – akár a mában is...)

Hogy az élet nagyon más volt, azt a társadalomtörténeti munkákból akkor is tudjuk, ha magát a teljes életet nehéz elképzelnünk. Más volt maga az élet is, és nagyon másképpen gondolkodtak az emberek is az életéről, mint ahogyan ezt kortársaink teszik. De például a korai középkor emberéről nagy valószínűséggel tudhatjuk, hogy az éhínségek, járványok, hódító és rablőháborúk korában sokkal közelebbi és mindennaposabb élményük volt a halál, mint amennyire – hál’ istennek – számunkra az. És azt is nagy valószínűséggel tudhatjuk, hogy pusztán a túléléshez is sokkal nagyobb „barátságban” kellett élni a halállal, mint a ma emberének. Ma már fölfoghatatlan – és talán szomorúan mulatságos is – az, ahogyan az angyalok kultuszában fel lehetett dolgozni a megszületett gyermekek nagyobbik felének csecsemőként, kisgyerekként való elvesztését akkor, amikor egy asszony akár tizenötször is szült életében. Vagy (akár általánosabban is) ahogyan a túlvilági életet a földi lét sokkal szervesebb folytatásának képzelték el – még a mai vallásos emberek fogalmaihoz képest is.

Ugyancsak nehéz mai fejjel elképzelnünk azt, hogy a reneszánsz kor előtti korok embereinek nem volt „gyerekkoruk” és „időskoruk”: a gyerekeket kis felnőttnek kezelték, az időskor meg ritka, misztikus kuriózumnak számított, az emberek hamarabb haltak meg annál, mint hogy idősnek tarthatták volna őket.

Ma már komoly történeti feladat rekonstruálni azt, hogyan éltek, és miként gondolkodtak a saját életükről korábban az emberek, de talán még nehezebb feladat különválasztani az akkori valóságokat az akkor megélt valóságoktól. És különösen nehéz azt megítélni, hogy mi volt az, ami akkor a hétköznapi élet legtermészetesebb banalitása, magától értődő evidenciája volt – és mi volt az, ami problémaként, megoldandó feladatként jelentkezett akkoriban.

Ha igen primitíven akarnánk jellemezni a másféle élethelyzetekben jelentkező problémák mibenlétét, akkor azt mondhatnánk, hogy megoldandó probléma az volt, amit

- az emberek gondnak, problémának gondoltak;
- és rendelkezésükre álltak olyan eszközök, amelyekről a problémák orvoslását remélhették.

Mindkét feltételnek teljesülnie kell, hiszen ha valamit bár gondnak tartunk, de nincsen a megoldáshoz eszközünk, akkor azt tudomásul veendő sorsnak, az élet természetes velejárójának gondoljuk – mint ahogy például a ma embere is így viszonyul az öregedéshez...

Ám ha nincs is megoldásunk, megfelelő eszközünk a felmerülő gondok orvoslására, akkor is szükségünk van olyan magyarázatokra, feloldásokra, amelyek célt és értelmet adhatnak a sors elviseléséhez. Amiként a ma embere is sajátos értelmet, örömeit és hasznosságokat tulajdonít például az öregedésnek, úgy a korábbi korok is értelmet, hasznát, értéket akartak tulajdonítani a ma elfogadhatatlannak, tűrhetetlennek gondolt jelenségeknek is.

Ma tűrhetetlennek, leküzdendőnek gondoljuk például a már hivatkozott magas csecsemő- és gyermekhalandóságot, aminek leküzdésére számtalan egészségügyi, népegészségügyi és járványügyi eszköz is a rendelkezésünkre áll. A kora középkor emberének a probléma orvoslásához legfeljebb a mai szemmel extrém magas szülésszám állt a rendelkezésére. Viszont értelmet és – bármennyire bizzar – hasznát kellett tulajdonítani az elvesztett gyermekek megszületésének is. Nos, ezt lehetett megtalálni az élet dolgait odafentről segítő, jótékony angyalok feltételezésében. Mindezt a modern kori szociálpszichológia a „kognitív diszzonanciák redukciójaként” írja le: a való élet feszültségeit az ember hajlamos akként „megoldani”, hogy a tudatát, az érzékelését változtassa meg úgy, hogy az élet feszültségei kisebbek, túlélhetőek legyenek.

Tehát nem csupán maguk a gondok, a feszültségek, a létező problémák köthetők korokhoz és helyzetekhez, hanem az egyes történelmi korszakokban, társadalmi és kulturális közegekben a megoldások lehetőségei is igencsak különfélék. Miként a megoldatlanságok elfogadása, a velük való együttélés közös tudásai és hitei is eszerint különböznek.

Mit mutatnak a számok?

A 10. életévük betöltése előtt meghalt gyerekek aránya az összes, Kiskunhalason meghaltak között 1900-ban és 1901-ben nemenként és felekezetenként

	1900 (%)	1901 (%)
Református fiú	37	44
Református lány	37	34
Katolikus fiú	64	62
Katolikus lány	42	55
Összes fiú	49	54
Összes lány	39	45

*Forrás: Melegh Attila: Kiskunhalas népesedéstörténete a 17. század végétől a 20. század elejéig.
Bp. KSH Népeségstudományi Intézet, Kutatási jelentései, 65, 2000/4.*

1. Milyen matematikai lehetőségek magyarázhatják az eltéréseket?
2. Milyen biológiai magyarázatai lehetnek az eltéréseknek, pl. a fiúk és a lányok között?
3. Milyen társadalmi magyarázatai lehetnek az eltéréseknek, pl. a katolikusok és a reformátusok között?

Társadalmi problémák – megoldások, pótmegoldások, álmegoldások

Amint a különböző korok emberei, úgy a különböző korok különböző társadalmi is mást és mást tekintettek problémának. A ma embere ezen a téren is szeret úgy gondolkodni, hogy amennyiben a manapság fölmerülő problémák eredetét korábbi társadalmakban is fölfedezi, akkor úgy tekintsen rájuk, mintha azok akkor is problémák lettek volna, ám ez messze nem így van.

Korábbi és távolabbi társadalmak olyan nehézségekkel is küszködtek, amelyeknek mi még a létezését is alig érthetjük meg, nemhogy a velük való szembeszegülés mikéntjét. Egy mai ember számára például komoly nehézségek árán fogható csak föl, hogy őseinknek miféle problémákat okoztak a boszorkányok és az ő ártásaik – és különösen nehezünkre esik megérteni azt, hogy a boszorkányok megkínzása, elégetése vagy vízbe fojtása mennyiben enyhíthette a társadalmi gondok súlyosságát.

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy az számít társadalmi problémának, amit egy adott kor adott társadalma annak tekint. Hogy egy adott kor társadalma valamit társadalmi problémának tekintsen, ahhoz részben

- arra van szükség, hogy neve legyen a problémának, valamilyen közösen elfogadott gondolati eszközzel be legyen azonosítva az a probléma;
- arra van szükség, hogy az adott problémát kellő súlyú, befolyású társadalmi-politikai erők, hatalmak valóban problémának is tekintsék;
- arra van szükség, hogy legalább elviekben a problémák mellé lehessen rendelni olyan eszközöket, amelyek a problémaként beazonosított jelenség enyhítését, megoldását teszik lehetővé.

Noha időben és térben igencsak különböznek azok a jelenségek, események és helyzetek, amelyeket az adott társadalom „problémának” nevez, annak vél, vagy annak is tekint, mindazonáltal minden társadalomnak kell valamit kezdenie a problémáival.

Az egyes emberekhez hasonlóan a társadalmak is úgy szoktak viselkedni, hogy amely problémák megoldására nincsen eszközüik, azokkal igyekeznek együtt élni, azok jelenlétét igyekeznek természetesnek, sorsszerűnek elfogadni. A befolyásolhatatlan külső hatásokkal, így a természet erejével vagy a külső hatalmak fenyegetéseivel szemben igen gyakran nincsenek eszközeik a társadalmaknak sem, és ilyen körülmények között hasonlóan „hárítanak”, mint az egyes emberek:

- sokszor észre sem veszik, tabuvá teszik e körülményeket, úgy tesznek, mintha az nem is létezne, amiről nem esik szó;
- az áldozatokkal járó nehézségeket a Földön kívüli hatásoknak, isteni akaratoknak és szándékoknak tudják be;
- ezen belül gyakran a nehézségeket, az áldozatokat valamiféle más, esetleg a jövőben jelentkező haszon „árának”, előfeltételének, próbatételének tudják be;
- érdemnek, hősi erénynek tekintik azt, ha valaki kiállja a próbákat, elviseli a nehézségeket;
- máskor pedig a bajokat valamiféle e világi gonoszok ármányának, összeesküvésének, erkölcsi alantasságának tudják be – megoldásul viszont megfelelőnek vélik, hogy egyrészt a maguk erkölcsi, faji, vallási, etnikai felsőbbrendűségét hirdessék közös mi-tudatként, másrészt gyalázzák a bűnbakokat.

A tehetetlenség beismerésével szemben a társadalmak (és sokan az egyes emberek közül is) jobban szeretnek tenni valamit – akkor is, ha a „tett”, a közös társadalmi fellépés racionális megközelítésben inkább álságos pótcselekvés, mint a problémák megoldása irányába tett lépés. A problémák megoldása irányába mutató közös – gyakran szimbolikus és rituális – tettek a következők szoktak lenni:

- a földöntúli erökhöz való „folyamodványok”: áldozatok, rítusok, ceremóniák, imádságok stb.
- a hősi ősök felemlegetése, segítségül hívása, kultikus erőmerítés a hősi múltból;
- az ellenség kollektív elátkozása, akár valójában is foglyul ejtett, akár tárgyban-szimbólumban elcsípett képviselőinek megsemmisítése, elégetése, megalázása;
- bármilyen erődemonstráció, a közösség erejének megjelenítése, gyakran erőt mutató énekekben, hangerőben, demonstrációban stb.

Nehéz pontos határokat húzni a rituális elrettentés és a ténylegesen elrettentő hatások között. Hosszú ideig a társadalmi problémák orvoslásának alapvető gyakorlatias módszere is az volt, hogy a problémák létét valakinek – akár a gonosz ellenségnek, akár a jóhiszeműek megtévelyedtségének és gondatlanságának beállított – bűneként kellett betudni. A problémák bűnként való beállítása alapvetően a bűnhődés követelményét vonzza magával („szemet szemért, fogat fogért”). A bűnnel arányos bűnhődés nem csupán az egyensúly helyreállítását, az igazság érvényesülését jelenti, hanem a bűn elkövetőjét – és mindazokat, akik hasonló bűn közelébe kerülnek – a jövőre nézvést elrettenti, elborzasztja, a hasonló bűnök elkövetésétől.

Ebben az értelemben sokan mindmáig a bűnüldözést, a megfelelő súlyú bűnhődés kirovását tekintik a társadalmi problémák orvoslását szolgáló legfontosabb eszköznek. Annak ellenére, hogy a bűnhődést osztó büntetőjog és büntetőpolitika nyilván akkor sem képes magukat a problémákat orvosolni, ha a büntetések révén kielégíthető is az emberek igazság utáni vágya (olykor a bosszúvágya), és a büntetés valóban elrettent és visszatart másokat a hasonló bűnök elkövetésétől.

Ugyanis bármennyire is hajlamos az emberi gondolkodás a problémákat „megszemélyesíteni”, valamiféle emberi mulasztásnak feltüntetni, bűnbakokat keresni okként, ez a társadalmi problémáknak legfeljebb igen kis hányadában jelent érvényes megközelítést. Sőt a problémák okaként az emberi mulasztások, bűnök keresése gyakran súlyosbítja a létező társadalmi problémákat – azzal, hogy tényleges bűnösök helyett bűnbakokat kreál, olykor magukat az áldozatokat teszi meg a problémák bűnös okának. Ilyen jellegű visszasságok a modern társadalmakban is gyakran előfordulnak – például akkor, amikor

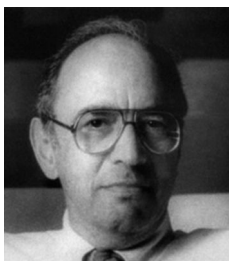
- a munkanélküliek morális vétkének, bűnének tekintik a munkanélküliségüket: azért nincsen munkájuk, mert lusták és dologkerülők;
- a szegények sajátos képességhiányát teszik meg a szegénység okának: azért szegények, mert lusták tanulni, nem igyekeznek pénzt keresni, nekik jó a pizsokban és mocsokban is élni stb.
- a balesetet elszenvedőket teszik meg saját sorsuk bűnös okának: nem vigyáztak eléggé;
- az erőszak áldozatait teszik meg a saját maguk ellen elkövetett bűn okává: túl provokatívan, kihívóan viselkedtek, a túlzottan normasértő létükkel, magatartásukkal kiprovokálták az ellenük irányuló erőszakot (igen gyakran: nők, melegek, a szokásostól eltérő divatot, szokást követő kisebbségek stb.).

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

- Fel tud-e sorolni olyan gondokat, nyűgöket, amelyek szüleit, nagyszüleit még nyomasztották, ám ezeket ma már nehéz megérteni?
- Fel tud-e sorolni olyan gondokat és problémákat, amelyek Önt nyomasztják, de szülei, nagyszülei nem igazán képesek beleélni magukat az ilyen nehézségekbe?
- Tud-e példát mondani olyasféle gondokra, nehézségekre, amelyeket nehéz lenne elmagyarázni még az Ön kortársainak is, ha azok másutt, más településen, más országban élnek?
- Milyen társadalmi tényezők, körülmények teszik nehezzé a beleélést? (Például az idő felgyorsulása, a technikai változások, a piac vagy a reklámok „lélektana” stb.)
- Érzékel-e a szűkebb vagy tágabb környezetben válságot, azaz olyan helyzetet, körülményeket, amelyek valószínűleg nem maradhatnak fenn tovább sokáig? Mik ezek?
- Mitől fognak megoldódni? Meg fognak-e egyáltalán oldódni, vagy inkább csak hozzászokunk a helyzethez, a tudatunk fog megbarátkozni azzal, ami van – és ami fenn is fog maradni?

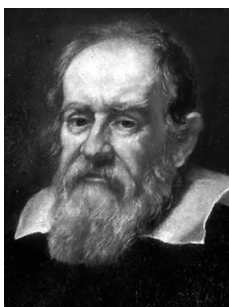
A racionális gondolkodás és problémamegoldás hagyománya

A hagyományos és a köznapi gondolkodás a történelemről mint folyamatos építkezésről, fejlődésről gondolkodik. Azt szokás feltételezni, hogy mindazt, amivel őseink rendelkeztek, amit ők tudtak, azzal mi is rendelkezünk, és mi is tudjuk – de még mindezen felül, többletként rendelkezünk mindazokkal az anyagi javakkal és tudásokkal, amelyekkel őseink még nem rendelkeztek. Sokáig hasonlóan volt szokás gondolkodni a tudományokról is: a tudomány az emberi tudásnak egy folyamatosan bővülő kincsestára, amelyik a bővülés által gazdagodik, fejlődik, előbbre tart.



Thomas Samuel Kuhn (1922–1996), amerikai filozófus, tudománytörténész, akinek a tudomány fejlődéséről vallott nézetei alapvetően befolyásolták a tudományos ismeretek, igazságok mibenlétéről valló nézeteket: a tudomány nem egyenletesen fejlődik, hanem gondolkodási keretek, logikák, „paradigmák” követik egymást. Az állítások igazsága vagy hamissága nem abszolút, hanem csak az adott paradigma keretein belül mérlegelhető.

A XX. század közepének tudományfilozófiája, Thomas Kuhn és követői ezt a felfogást alapjaiban kérdőjelezték meg. Az ő felfogásukban minden kor tudománya a saját korának megfelelő logikai rendszert, szabályrendszert, gondolkodási kereteket – az ő szavukat használva: „*paradigmákat*” – bírt felállítani. A tudomány fejlődése ebben a felvetésben nem jelent folyamatos bővülést, fejlődést, hanem csupán a paradigmák, az alkalmazott gondolkodási keretek és szabályok változásait. Nem igaz az, hogy emlékeinkben, tudásainkban ott élne minden korábbi tudós elme tudása mellett – arra ráépülve – a mi saját magunk által megszerzett tudásunk és tudományunk is. Csak azokkal a tudásokkal rendelkezünk – mi is, napjaink tudománya is –, amelyek beleférnek azoknak a paradigmáknak a keretei közé, amelyeket elfogadunk és magunkénak vallunk.

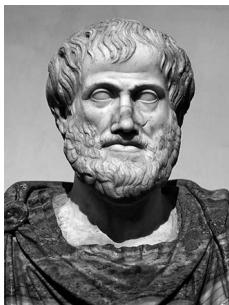


Galileo Galilei (1564–1642), olasz természettudós. Csillagászként, fizikusként a modern természettudomány egyik legjelentősebb előfutára. Az egyházi tanokkal szemben álló meglátása (hogy ti. a Föld forog a Nap körül) miatt az inkvizíció perbe fogta, és bár nem végezték ki, de életfogytig tartó házi őrizetre ítélték, és eltiltották az írástól.



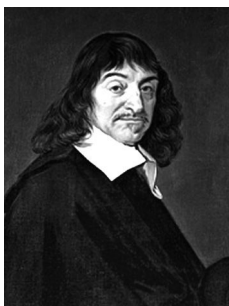
Isaac Newton (1642–1727), angol fizikus, matematikus, csillagász, filozófus és alkimista; a modern történelem egyik kiemelkedő tudósa. Korszakalkotó műve a *Philosophiæ Naturalis Principia*

Mathematica (A természetfilozófia matematikai alapelvei, 1687), melyben leírja az egyetemes tömegvonzás törvényét, valamint az általa lefektetett axiómák révén megalapozta a klasszikus mechanika tudományát. Ő volt az első, aki megmutatta, hogy az égitestek és a Földön lévő tárgyak mozgását ugyanazon természeti törvények határozzák meg. Matematikai magyarázattal támasztotta alá Kepler bolygómozgási törvényeit, kiegészítve azzal, hogy a különböző égitestek nemcsak elliptikus, de akár hiperbola- vagy parabolapályán is mozoghatnak.



Arisztotelész (görögül: Αριστοτέλης; i. e. 384 – i. e. 322), görög tudós és filozófus, a modern európai tudomány atyja és előfutára. Mesterével, Platónnal együtt a nyugati kultúra legnagyobb hatású gondolkodói közé tartozik. Már az ókorban híressé vált nemcsak filozófiai és irodalmi művei miatt, de a kiemelkedő tehetségű makedón fejedelem és despota, Nagy Sándor nevelőjeként is.

A paradigmák váltását érzékletesen mutathatjuk be azzal, hogy a szabadesést már jóval a matematikai apparátusokat a fizikába bevezető Galilei és az apparátusokat egységes mechanikai rendbe szervező Newton előtt is leírták. Arisztotelész például a fizikájában teljesen szabatosan leírta a föld felé tartó, szabadon eső test mozgását – még ha számunkra kissé furcsán fogalmazott is. A természeti jelenségek leírását a négy eredeti őselem (föld, víz, levegő, tűz) feltételezésére építette, és a feldobott kő gyorsuló mozgását azzal magyarázta, hogy miként a hazafelé tartó ember, bármily fáradt is, otthona felé közeledve megszorozza lépteit, úgy a leeső kő is egyre gyorsabban közelít természetes helye és állapota felé. Ez a kétségtelen, letagadhatatlan fizikai tudás már nem a mi fizikai tudásunk, ez már feledésbe merült, és teljesen feleslegessé vált mindazok körében, akik az „ $F = m \cdot a$ ” alapjain newtoni mechanikát tanultak az általános iskolában.



René Descartes (1596–1650) neve latin formában is ismert: Renatus Cartesius. Francia filozófus, matematikus, író – életének nagy részében a Németalföldön élt. A modern filozófia megalapítójának tartják, az ő munkásságát tekintik a racionális, nyugati filozófia gyökerének. Ugyancsak őt tekintik az analitikus geometria, a karteziánus koordináta-rendszer megalkotójának, amely segítségével algebrai műveletekben és összefüggésekben írhatók le geometriai görbék, formák, alakzatok.

A *racionális gondolkodás* hagyománya, ha úgy tetszik: paradigmája igen erőteljesen köthető a modern tudományok, a modern fizika késő középkori kialakulásához. A tudománytörténetben a racionális gondolkodás eredeteit gyakran kapcsolják össze *Descartes* nevével, sőt gyakran jelölik a nevéből képzett szóval „*karteziánus*” hagyománynak is.

A szállóigévé vált „gondolkodom, tehát vagyok” állítást kifejtve és értelmezve a következő fontosabb mögöttes tartalmakat tudhatjuk e hagyománynak:

- A gondolkodás mindig kételkedést jelent. Ennyiben a gondolkodás élesen szemben áll a hittel: a hit a kételyek nélküli elfogadások világa, míg a gondolkodás a kételyek, a szkeptikus hozzáállás világa. A racionális ember lételeme a gondolkodás, amihez nélkülözhetetlen a kételkedés.
- A gondolkodó ember a bizonyosságot keresi. Akkor tud alapvető kételyein felülkerekedni, ha meggyőző érvek, alátámasztások, igazolások, bizonyítékok győzik meg arról, hogy mi az igaz, mi a helyes.
- Descartes számára a bizonyosságok keresésének a legbiztonságosabb terepe a matematika volt. Ő maga számos szellemes ötletet vezetett be az emberi gondolkodásba azzal, hogy miképpen lehet a matematika nyelvére átfordítani olyan jelenségeket, amelyekről korábban csak kevesebb bizonyossággal (és ezért több fennmaradó kétellyel) lehetett csak beszélni. (Ezek közül a legismertebb a minden középiskolában tanított analitikus geometria „kitalálása” volt: a koordináta-rendszerekben számokkal, aritmetikai műveletekkel lehet leírni vonalakat, görbéket, geometriai alakzatokat.)
- A matematikai összefüggések feltárásának, matematikai modellek alkalmazásának hagyománya ma már nemcsak a természettudományokban, hanem az embertudományokban (orvoslás, pszichológia stb.) és a társadalomtudományokban is elvárássá, normává vált.
- Sőt ezen túlmutatóan is, az élet minden területén, az üzleti életben éppúgy, mint a politikában, normává vált az a racionális gondolkodás, amelyik meggyőző bizonyítékok, számszerűsített tények alapján von le tanulságokat és következményeket.
- A racionális gondolkodás, a matematikai apparátusokkal is kifejezett, leképzett összefüggések sajátos ellentmondása az, hogy törvényszerűségeket, összefüggéseket mindig csak a múltra vonatkozó megállapításokból, elemzésekből tehetünk meg – ám mindezt azért tesszük, hogy a jövőt is kiszámíthatóbbá tehessek. Minden racionális, bizonyítékelvű gondolkodás számára természetes az, hogy a jövőt nem láthatjuk előre. Ám minden racionális gondolkodás a jövőt kísérti: azért próbálunk meg összefüggéseket, törvényszerűségeket találni, hogy ezáltal minél többet számíthassunk ki az összességében kiszámíthatatlan jövőből.
- A racionális gondolkodás azzal, hogy a jövőre orientálódik, a jövőt kísértve megpróbál minél több eseményt kikalkulálni, kiszámolni és számítani – ezzel a problémamegoldó gondolkodás alapja is. Meg lehet kísérelni kikalkulálni azt, hogy mit kell tennem most ahhoz, hogy ettől a ma jelentkező problémák a későbbiekben megoldódjanak, sőt hogy meg lehessen előzni a problémák jövőbeni kialakulását is.

A racionális gondolkodásmód sajátossága az, hogy megpróbálja kiszámítani, kikalkulálni a jövőt. A racionális gondolkodásmód – és a racionalitást magáénak valló modernitás, a modern társadalmak és államok is – kevésbé hisz abban, hogy a problémákat a múltba visszanyúlva lehet orvosolni, és így kisebb jelentőséget tulajdonít a múlt történései visszamenőleges hatályú korrigálásába vetett erőfeszítéseknek. A racionális, modern gondolkodásmód a múltban sokkal inkább tanulságokat keres arra nézvést, hogy miképpen lehet elkerülni a korábban megtapasztaltakhoz hasonló problémákat.

Ebben a szemléletmódban a társadalmi problémák orvoslásának és megoldásának a legfontosabb eszköze és módszere *a tanulás*. A tanulás magában foglal

- ismereteket, tényszerű tudásokat a világ dolgairól, tartalmazza a világ dolgaiban való eligazodás képességét;
- magában foglalja az erkölcsi nevelést: a helyesről, igazságosról, tisztességesről való meggyőzést, ezek elfogadtatását;
- a dolgok végiggondolására, a racionális és ésszerű megoldások keresésére való nyitottságot, a „bölcsesség” iránti vágyat;

- mások megértését, ezáltal mások viselkedésének és a hozzájuk való alkalmazkodás kiszámíthatóságára való képességet;
- a kollektív tudásokat s azok szokásszerű, intézményes keretekbe történő beépítését a problémák megelőzése és elhárítása érdekében.

Ebben a racionális felvetésben a problémák közös megoldását és megelőzését szolgáló ésszerű megoldásként merülnek fel azok a segítségek és támogatások, amelyek nem csupán az egyes emberekre, hanem a társadalom egészére nézvést is kockázatokkal járó körülmények enyhítését szolgálják. A modern államok jóléti jellegű beavatkozási „prototípusainak” azok a szegénytelepeken foganatosított intézkedések tekinthetők (például budik felállítása és rendszeres fertőtlenítése, a fürdés lehetőségeinek megszervezése stb.), amelyek egyfelől az ott élők életkörülményeinek javítottak, másfelől viszont hozzájárultak azoknak a járványveszélyeknek az enyhítéséhez, amely járványok nemigen álltak meg a szegénytelepek határainál akkor sem, ha ott törtek ki.

Szekularizálódás és racionalitás – e világi lét, e világi döntések és e világi felelősségek

A szekularizálódás folyamata szó szerinti fordításban „*világiasulást*” jelent, vagyis azt a folyamatot, amelynek során a korábban isteni eredetűnek és elrendeltetésűnek vélt körülményeket egyre inkább e világi, földi körülményeknek értik és érzékelik az emberek. Mindezt elsősorban a sorsot meghatározó döntésekre, a döntési lehetőségekkel bíró hatalmakra szokás érteni: immár nem „Isten kezében” van a sorsunk, immár nem Isten és földi helytartói rendelkeznek felettünk, hanem világi erők, földi uralkodók és kormányzó elitek gyakorolnak hatalmat az emberek felett. E szekularizálódási folyamatnak olyan látható, érzékelhető jelei vannak, mint hogy

- kevesebb ember és ritkábban jár templomba, a hit gyakorlása kevesebb időt köt le az emberek életéből;
- a vallási szervezetek intézményes szerepvállalása, befolyása, hatalma lényegesen lecsökken a gazdasági és társadalmi életben;
- az emberek életét egyre gyengébben vezérlik az üdvözülés céljai, a mindennapi viselkedéseket ritkábban és gyengébben befolyásolják a vallási, valláserkölcsei normák.

A szekularizálódás jelentős mértékben összefügg annak a *protestantizmusnak* az elterjedésével, amelyben a hit gyakorlását már a közösség választott képviselői, a presbitériumok irányítják, így a lelkészi szolgálatra is ők fogadnak föl megfelelő embereket – és nem a katolikus egyházi rendben isteni helytartónak vélt pápa uralma alatti hierarchia jelöli ki szolgálatra a papokat. Ha úgy tetszik, ezzel a protestantizmus az üdvözüléshez vezető utak megválasztását, a hit követésének mikéntjét is világi hatalmak, az egyházi közösségek hatalma alá rendelte.

A protestantizmus elterjedése néhány száz éven belül egybeesik, és a földrajzi távolságok ellenére nyilvánvaló történelmi okokkal magyarázhatóan össze is függ más fontos fejleményekkel.

A földi lét fontosabbá válásának ugyancsak meghatározó történeti stádiuma volt az a korszak, amelyet *reneszánsz*nak nevezünk. Ennek a földi élet felé való odafordulásnak a legismertebb „terepe” a művészetek világa volt. A korábbi, gótikára jellemző sematikus és érzelmektől sterilizált, szinte kizárólag az askézist hangsúlyozó emberábrázolást a festészetben és a szobrászatban felváltják a valódi emberi karakterek: duci Kisjézus-gyerekek, keblüket kacéran föl villantó nők, marcona uralkodói ábrázatok és szerelmesen vágyakozó pillantások. A reneszánsz szó szerint az antik stílus újjáéledésére utal – ám művészi témáiban, mondandóiban sokkal inkább a földi ember „felfedezéséről” szól. Arról az emberről, aki lehet szép is és rút is; gazdag is meg szegény is; öreg is meg fiatal is; szüzi erényeket vagy pajzán élvezeteket tarthat fontosnak. Ennek az embernek a közege, világa már nem az elvontan azonos áhítat, hanem inkább a természet a maga változatosságával, szépségével (vagy zordságával), kiszámíthatóságával és kiszámíthatatlanságaival.

Merthogy a természetet nemcsak a művészetekben „fedez fel” ez a korszak, hanem a tudományokban is. A reneszánsz polihisztorainak eszményeiben a szépség egyszersmind „arányosság”, a természetben érvényesülő „kompozíció”, összefüggérendszer is. Az épületek szépsége összetartozik a megtervezhető arányossággal, a hitelesen és szépnek

ábrázolt lovak csontozata és izomzata előbb felderítendő, felfedezendő összefüggésrendszer. A szépség és arányosság nemcsak érzékelhetően szép, hanem kiszámítandó, arányaiban és a dolgok egymáshoz kapcsolódásában összefüggő „architektúra”, tudatosan felépített kompozíció is. A reneszánsz a matematika, a statika, a biológia és az élettan felfedezésének is a korszaka.

És hogy még változatosabbá tegyük e korszakról alkotott képzeinket, hozzá kell tegyük azt, hogy ez a korszak a nagy felfedezések és – bármily lehangoló is, ennél meghatározóbban – a nagy hódítások, a nagy rablóhadjáratok, a korai gyarmatosítás korszaka is. A reneszánsz pompájának és gazdagságának alapja nagyrészt az idegen földrészek és tájak felfedezése, majd „lerablása” volt. Mindez történetünk szempontjából nemcsak azzal a nyilvánvaló következménnyel járt, hogy a földi lét perspektívái is kitágultak, más tájakra, más élőlényekre és más kultúrákra is, hanem azzal a mai szemmel kissé bizarnak tűnő fejleménnyel is, hogy a gyorsan gyarapodó vagyont, a kincseket nem lehetett a korábbi „fejben számolás” módszerekkel áttekinteni. Az írásbeliség, a számok, a törvényszerűségek alkalmazása szükségessé vált a napi életvitel, a gazdálkodás megszervezésében is – ez a korszak a könyvelés, sőt a mai gazdasági adminisztrációban is általános elvként követett „kettős könyvelés” felfedezésének a korszaka. A könyvelés, a gazdaság alakulásának követhetősége egyszersmind megteremtette annak az intellektuális feltételeit is, hogy az emberi viselkedésekben, a gazdálkodási magatartásokban és döntésekben is törvényszerűségeket lehessen találni, és ezek alapján nemcsak a természeti jelenségekre, hanem az emberi magatartásokra, gazdasági fejleményekre is előrejelzéseket lehessen tenni.

Ezen előre jelezhetőség persze nagyban összefügg annak az új gazdasági rendnek a sajátosságaival is, amelyet *kapitalizmusnak* szoktunk nevezni. A szabad verseny természetesen az e világi tudások alapján hozott, e világi felelősségekkel járó döntések szabad versenye – amely verseny persze eleve minden szabadsága ellenére igencsak egyenlőtlen. Marx nyomán a kapitalizmus legsúlyosabb és feloldhatatlan egyenlőtlensége a vagyonnal, tőkével rendelkező „tőkések” és a tőkével nem rendelkező, csak a saját munkaerejüket piacra vinni, értékesíteni képes „proletárok” között feszül.

Azzal, hogy az emberi létezés hangsúlyai a hit és a vallás földöntúli szféráiból leszálltak a földre,

- azzal gyakorlatilag egyszerre és egymást erősítve a földi lét döntései és felelősségei is leszálltak a földre, az isteni elrendeltetés helyét a tudásokra, moralitásokra, meggyőződésekre, értékekre épülő emberi döntések és e világi felelősségek veszik át;
- e földi lét nem csupán felelősségekkel jár, hanem – kellő bölcsességgel, tudással – az embernek esélye nyílt nemcsak a dolgok, hanem a közöttük fennálló összefüggések, törvényszerűségek megismerésére is;
- ezen összefüggések és törvényszerűségek alapján, bár „tudni” a jövőt nem lehet, de meg lehet kísérelni „kísérteni” a jövőt: lehet számítani, kalkulálni azzal, hogy a felismert összefüggések és törvényszerűségek alapján mi várható a jövőre nézvést.

Az európai modernitásnak azt a hagyományát, amelyben az e világi létben összefüggéseket, törvényszerűségeket keresünk, amelyeknek alapján „kiszámoljuk” és „kiszámítjuk” a jövő várható fejleményeit, racionalitásnak, *racionalista hagyománynak* szokás nevezni.

A racionalitás ennyiben logikai ellentétpárja a hitnek: ami racionális, az kikalkulálható, kikövetkeztethető, számítható – és ennyiben vitatható is, érvelni lehet mellette és ellene. Ami „hit”, az mintegy csak úgy „magától van”, emiatt nem vitatható, nincs értelme rákérdezni.

Ha a hit nem vitatható, akkor viszont nem is nagyon lehet egyezséget találni a különféle hitek között. Mindez a modernitás előtt csak problémát és viszálykodást okozott: a különféle hitek (és a különféle hiteket vallók) között csak erővel (háborúval, vallásháborúkkal) lehetett „eldönteni” a konfliktusokat.

A szekularizáció folyamata mintegy másodlagos kérdéssé szelídítette a hitbéli különbségeket: a fontos kérdések nem a túlvilágra és az üdvözülésre, hanem a földi létre vonatkoztak, és e kérdéseket a *racionalitás eszközeivel, vitával és érveléssel* is el lehetett dönteni, nemcsak a más nézeteket (hiteket) vallók legyilkolásával. Az az újkori modernitás, amelynek kulcselemeit a szekularizáció és a racionalitás fogalmaival jeleztük, szorosan összefügg a vallásszabadság

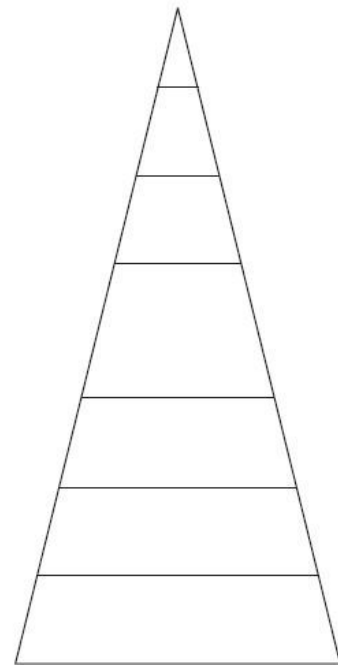
és a vallási tolerancia eszményeivel is. Ha a hitekben úgysem tudunk egyezségekre jutni egymással, akkor egyrészt a különböző hitekkel nincsen más dolgunk, mint hogy eltűrjük és elviseljük a másaitúké másféle hiteit; másrészt a hitek különbözősége még nem jelent túl nagy drámát, hiszen ettől függetlenül is képesek lehetünk az élet fontos kérdéseiben egyezségekre és megállapodásra jutni.

A modern gazdasági gondolkodás és hagyomány kialakulása

Az egyéni és társadalmi problémák természete mindig összekapcsolódik valamiféle hiánnyal és hiányból fakadó kielégületlenségekkel.

Számos nagy munka, tanulmány született annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy vajon mi mindenre van szüksége az embernek, a társadalomnak ahhoz, hogy ne szenvedjen a hiánytól, a megfosztottságtól, a szükségleteinek kielégítetlenségétől. A *szükségleteket* A. Maslow pszichológiai teóriája nyomán hierarchiába szokás rendezni, és az ő intenciói nyomán azt szokás feltételezni, hogy a szükségletek „piramisa” úgy épül fel, hogy a lentebbi szintek kielégülésére épülhetnek a magasabb szintek:

- önmegvalósítási szükségletek: az önkiteljesítés elérése és a lehetőségek megvalósítása;
- esztétikai szükségletek: szimmetria, rend, szépség;
- kognitív szükségletek: tudni, érteni, megismerni;
- a megbecsülés szükséglete: teljesíteni, kompetensnek lenni, és elnyerni mások tiszteletét és elismerését;
- a szeretet szükséglete: másokhoz tartozni, befogadottnak lenni;
- biztonsági szükségletek: biztonságban, veszélyektől mentesnek lenni;
- fiziológiai szükségletek: éhség, szomjúság, alvás stb.



1. ábra. A szükségletek piramisa

Az egyéni-pszichológiai elméletből leginkább az alsó két szinten mutatkozó szükségletek kielégítését szokás a társadalmak, gazdaságok és politikák által kezelendő, megoldandó problémának tekinteni. A későbbiekben még lesz szó a *biztonság* (közbiztonság, szociális biztonság stb.) szükségleteiről, de itt most figyelmünket az *anyagi, dologi szükségletek* kielégítését szolgáló „*gazdaság*” felé fordítjuk – már csak azért is, hiszen Maslow elmélete szerint is minden más szükséglet kielégítése csak ezen szint kielégítő működésére épülhet.

Ha a szükségletek kielégítettségében mutatkozó hiányt racionális megközelítésben akarjuk értelmezni, akkor nem elsősorban a hiányból fakadó szenvedésre, gondra, bánatra kell koncentrálnunk, hanem arra az egyéni és társadalmi érdekre, amely a hiányt felszámolni vagy legalábbis enyhíteni igyekszik. Ennyiben az anyagi, dologi szükségletek kielégítésének kérdései alapvetően a gazdaság működésével kapcsolatos kérdések.



Polányi Károly (1886–1964), magyar gazdaságtörténész, szociálfilozófus, társadalompolitikus. A Galilei Kör első elnöke (1908). Munkatársa a Szabadgondolat című polgári radikális irányzatú folyóiratnak (1911–1914), és szerkesztője 1918-ban. Tevékenyen részt vett az 1918-as polgári demokratikus forradalomban; a Tanácsköztársaság idején nagyrészt Bécsben tartózkodott. 1933-ban Angliába költözött, és az oxfordi egyetem meghívott előadója lett. Mint Károlyi Mihály egyik leghívebb politikai barátja, részt vett a magyar emigráció antifasiszta (demokratikus) megmozdulásaiban. A II. világháború után Kanadában telepedett le, s a New York-i Columbia Egyetem közgazdaság-tudományi tanszékének külső előadó professzora lett. Utolsó éveiben feleségével, Duczynska Ilonával angol nyelvű antológiát állított össze a modern magyar irodalom alkotásaiból.



Carl Menger (1840–1921), az osztrák közgazdaságtani iskola megalapítója. A termelési költségek és a marginális hasznosság elméleteinek továbbfejlesztése tette híressé.

A „gazdaságnak” a köznapi nyelvben egységesnek feltételezett fogalma Polányi Károly (illetve az általa hivatkozott Carl Menger) szerint mindig két eltérő jelentéssel bírt, nemcsak a magyar, hanem gyakorlatilag valamennyi európai nyelvben és kultúrában:

- („szubsztantív”) egyfelől mindazokat a „gazdasági” tevékenységeket, amelyek révén az emberek, a társadalmak elsajátítják, magukévá teszik a természeti javakat, amelyek révén kielégítik anyagi szükségleteiket;
- („formális”) másfelől azt a „gazdálkodást”, amelynek révén többletértéket, hasznot állítanak elő, amelynek révén takarékosan minimalizálni akarják a befektetéseiket és maximalizálni akarják a ténykedésük gyümölcseit.

Az „érdeknek” a „haszon” fogalmával való beazonosítása a közgazdaságtani gondolkodásnak az alapja. Talán furcsállhatjuk is, de a modern tudományos gondolkodásban a gazdaság szubsztantív fogalmának kifejtésére nem születtek nagy elméletek, míg a formális értelemben vett gazdasági tartalmakat a közgazdaságtan kiterjedt tudományága, és annak számos, nagy elmélete, gondolati konstrukciója öleli át.

A közgazdaságtan alapvetően a hasznokat optimalizálni szándékozó „homo oeconomicus”-nak tételezi az embert, azt vizsgálja – és arra nézvést szűr le tanulságokat és összefüggéseket –, hogy miképpen lehet maximalizálni a hasznokat.

Ebben a gondolkodásmódban igen nagy szerepe van a racionális hagyománynak, a matematikai összefüggések és modellek használatának. A matematikai modellek pedig arra az általános értékmérő funkcióval bíró „pénzre” épülnek, amely jól mérhető, a mért eredmények összevethetők, rendezhetők; amely pénzzel kalkulálva és manipulálva alkalmazhatók a matematikai, ökonometria összefüggések és modellek.



Vilfredo Federico Damaso Pareto (1848–1923), olasz szociológus, közgazdász és filozófus. Több jelentős eredmény köthető a nevéhez, különösen a jövedelemeloszlások és az egyéni döntések vizsgálatában. Nevét a „Pareto-hatékonyság”, a „Pareto-optimum” fogalmának bevezetése tette a legismertebbé – a fogalom és a fogalom által jelzett gondolkodásmód meghatározó befolyású a mikroökonómia kialakulásában.

Ha elfogadjuk a *közgazdaságtan alapfelvetéseit*, azaz azt, hogy az emberek *általános érdeke a haszonszerzés*, és a hasznokat pénzben mérhetjük, akkor a közérdek praktikusán definiálhatóvá, sőt matematikailag modellezhetővé válik. Az újkor skót liberális filozófusai (*Hobbes, Locke*) a maguk „haszonelvű” megközelítésében az igazságosság fogalmát a „legtöbb ember legnagyobb haszna” követelményben jelölték meg. *Pareto* nevéhez köthető az a modell, amelyben a „közérdek” teljesülésének megítélése tulajdonképpen egy összeadási művelet végeredménye: minden ember minden keletkező hasznát összeadva összehasonlíthatjuk azt, hogy milyen döntés eredményeként mekkora haszna keletkezik a „köznek” – és azt a döntést tartjuk a legjobb döntésnek, amikor ez az „összhaszon”, a legtöbb ember legnagyobb hasznának az összértéke az elérhető legnagyobb. (Ezt az optimumot modellezi matematikailag a „*Pareto-optimumnak*” nevezett állapot: egy *eloszlás* akkor Pareto-optimális, ha bármelyik eleméhez rendelt függvényérték csak akkor és annyiival nőhet, amennyiben és amennyivel más érték csökken – vagyis ha az adott eloszlásban az egyes elemekhez rendelt függvényértékek összege a maximális.)



Max Weber (eredeti nevén Emil Maximilian Weber) (1864–1920), német közgazdász, szociológus. Karl Marx és Émile Durkheim mellett a modern szociológia alapító atyja. Legfontosabb munkái a társadalomtudományok racionális alapokra fektetéséről szólnak, de sokat publikált közgazdasági témákban is. Legfontosabb műve A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme, mely a vallásszociológiai munkássága kezdetét jelentette. Weber szerint a keleti és nyugati világ fejlődése közötti különbség oka elsősorban a vallás. A politika mint hivatás című művében az államot a fizikai

erőszak alkalmazásának monopóliumával rendelkező szervként írta le, ami a politikatudomány kulcsfogalmává vált.

Az az újkori gondolkodás, amely felfedezi és megkonstruálja a haszonra törekvő, gazdálkodó embert, természetesen szorosan összefügg a kapitalizmus kialakulásával. Azzal a gazdasági renddel, amelyben valóban tér nyílik a hasznok optimalizálására, a racionális gazdálkodásra. A kapitalizmus szellemének elterjedése erőteljesen összefügg azzal a váltással, amelyet Max Weber a „protestáns etika” térnyeréseként ír le. Weber fejtegetéseiben döntő hangsúlyt helyez a szekularizáció és a racionalitás fogalmaira.

Ha az üdvözülés ügyében eljáró papok-lelkészek a presbiteri, azaz e világi, közösségi kontrollok alá kerülnek, akkor ezzel maga az üdvözülés is e világi, kiszámítható, racionálisan mérlegelhető cselekedetek végeredményévé válik. A protestáns etika tehát megteremti azt a sajátos embertípust, amelyik e világi érdekként akar Istennek tetsző tetteket véghezvinni, aki kiszámítható, kalkulálható, racionális úton akar nagyvá lenni és üdvözülni. Weber számára ez a racionális, kiszámíthatóan nagyvá lenni vágyó történeti képződmény „a kapitalista vállalkozó”, aki racionálisan, a jövőt tervezve előbbre akar jutni, aki maximális haszonra törekszik, és ezzel saját maga és a többiek érdekét is követi.

A Weber számára sok szempontból a „hagyományossal”, a „kapitalizmus előttivel” azonos katolikus és a szintén sok szempontból a „modernnel”, az „újkorival”, a „kapitalistával” azonos protestáns etikák és attitűdök közötti különbségeket az alábbiakban foglalhatjuk össze:

	„Katolikus etika”	„Protestáns etika”
Kontroll a helyes, az erényes, a tisztességes felett	transzcendens, Istentől és a pápától levezetett hierarchia	a közösség, a presbitérium, az egyházközség
Az üdvözülés alapja	„boldogok a lelki szegények”	„boldog az, aki nagyszerű tettekkel szolgálja az Urat”
A gazdagodás, a szerzés szabadsága	az elvárás: a szegénység – az e világi gyarapodást el kell vetni	az elvárás: a gazdagodás, a kemény munka – a vállalkozásban
A fogyasztás szabadsága	nincs korlát, bármilyen pompa és „luxus” is megengedett	erős korlát, puritanizmus a háztartásban és a fogyasztásban
A háztartás és a gazdaság szétválasztása	nincs szétválás, akinek amije van, az az övé	a vállalkozás függetlenedik a háztartástól
Adómorál	gyenge, „az én házam az én váram”, ott azt teszek, amit én akarok	erős közösségi elköteleződés és felelősségvállalás
Munkamorál	vannak fontosabb dolgok is az életben, pl. a hit, a család	igen erős, a munka mindenekelőtt
Szervezeti eszmények	hierarchia, rang	autonómia és közösség
A biztonság alapja	az államhoz, a hithez, az egyházhoz, egy szervezethez való tartozás	a közért tett erőfeszítések, kötelességek alapján a közösségi tagság

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

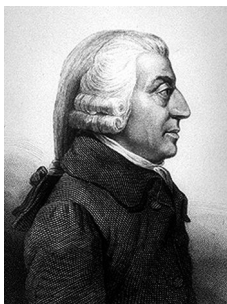
1. Milyen gondolatokról, okfejtésekről gondolja azt, hogy az valami miatt nem racionális? Tudna példát mondani?
2. Milyen viselkedésekről, egyéni vagy kollektív magatartásokról gondolja azt, hogy valami miatt azok nem racionálisak? Tudna példát mondani?
3. Ön szerint lehet-e minden racionális elemzést matematikai modellekre leképezni? Mikor igen, és mikor nem? Ön mit szokott kiszámolni, kiszámítani a kisebb-nagyobb döntései előtt?

4. Tudna-e példákat, változásokat, történeteket a saját környezetében, családjában a szekularizálódási folyamat illusztrálására?
5. Próbáljon meg példákat adni arra, amikor a „szubsztantív” és a „formális” gazdasági logika nem egyezik egymással! Amikor a különböző gazdasági megfontolásokból egymásnak ellentmondó következtetések származnak.
6. Idősebb parasztasszonyok gyakran mondják, hogy „a krumplit vastagon kell hámozni, hogy az állatnak is jusson”. Ön szerint ez racionális gazdasági megfontolás? Miért gondolja így?
7. Próbáljon meg az ismeretségébe tartozó vállalkozókat, vállalkozásokat jellemezni: mennyire hatja át gondolkodásukat és működésüket a „protestáns etika”? Ön hogyan értelmezi és értékeli azt, ha inkább vagy ha kevésbé?
8. Az Ön környezetében milyen különbségeket vél felfedezni különböző emberek, csoportok között abban, hogy kik mennyire racionálisan élnek és gazdálkodnak? Próbálja meg jellemezni azokat az embereket és csoportokat, akik napi életükben és gazdálkodásukban nem számolnak a jövővel, napról napra élnek, sodródnak az eseményekkel!

A modern, kapitalista gazdaság, társadalom és a modern állam

Az újkor társadalmait a középkori feudalizmust felváltó kapitalizmus fogalmával szokás leírni. A *kapitalizmus* fogalma a *tőke* („*capital*”) fogalmából ered, és a kapitalizmus legfontosabb sajátosságát a tőke hatalmával, a *tőke uralmával* írja le. A tőke fogalma nem azonos egyszerűen a „pénz” vagy a „sok pénz” fogalmával, hiszen pénz már az ősidők óta létezik, és ugyancsak használnak pénzt a világ legelmaradottabb térségeiben, nemkapitalista társadalmi berendezkedésekben is.

A kapitalizmus előtti világok pénzhasználatát azzal lehet jellemezni, hogy a pénz inkább a gazdálkodás segédeszköze, de nem annak a lényege: hasznos csereeszköz és közvetítő, értékmérő, és ugyancsak hasznos eszköze a felesleges javak elraktározásának, kincsek képzésének, vagy legalábbis a takarékoskodásnak. A nem kapitalista gazdaságokban a gazdálkodás lényege az anyagi javak „elsajátítása”, dologi szükségletek kielégítése (a gazdaság „szubsztantív” tartalma) – és ehhez jelent hasznos segédeszközt a pénz. A kapitalizmus gazdaságának lényege és mozgatója a pénz és a pénz gyarapítása, a pénzben realizálható haszon szerzése (a gazdaság „formális” sajátossága). A *tőke* fogalma ebben az értelemben az a *sajátos pénz*, amely nem közvetítő és nem segédeszköz, hanem a *gazdálkodás lényege*: amit azért „költenek”, és úgy költenek, hogy a gazdasági folyamat végén *több pénz* keletkezzen. A pénzköltésnek ezt a fajta logikáját „*befektetésnek*” szokták nevezni, és a tőkét annak a fajta pénznek szokás tekinteni, amelyet „befektetnek”: a befektetések célja a haszon, az eredetinel magasabb összegű megtérülés elérése, realizálása.



Adam Smith (1723–1790), skót klasszikus közgazdász és filozófus. Általában őt tartják a modern közgazdaság-tudomány atyjának. A piac számára az a képletes hely, ahol az emberek szabad akaratukat és érdekeiket követve alkudozhatnak, és a „láthatatlan kéz”, az árszabályozó keresleti-kínálati viszonyok által meghatározott keretek között egymással kölcsönösen előnyös üzleteket köthetnek.

- A befektetői logika egyfelől arra a szabadságra épül, amely szerint a rendelkezésre álló tőkét bármibe be lehet fektetni, ahol a megtérülés esélye magas. Szabadon lehet választani a tőke befektetésének lehetőségei között.
- A befektetői logika a fentebbi értelemben „racionális” logika: a hagyományok, hitbéli és más kötöttségek alól felszabadultan, a jövőre vonatkozó előrejelzés, számolás és számítás határozza meg a befektetői döntéseket. Oda kell befektetni, ahol a legkisebb kockázatok mellett, a legnagyobb valószínűséggel a legmagasabb haszon érhető el. Ami persze egyáltalán nem garantált, a befektetésekkel „bukni” is lehet: a jövő senki által nem garantálható előre, legfeljebb jól vagy rosszul lehet kalkulálni a várható történésekkel, hatásokkal, eredményekkel.
- A tőke a gazdálkodás többféle versenyét is feltételezi. Verseny van a befektetési lehetőségek között is, de abban is, hogy melyik befektető nyeri el a lehetőséget a kedvező befektetési lehetőségek kiaknázására. A verseny egyúttal konfliktust is teremt a versenyzők között: ami az egyiknek a nagy lehetőség elnyerése, az a másiknak a nagy lehetőség elmulasztása – azaz ellenérdekeltségek, konfliktusok keletkeznek a kapitalista versenyben részt vevők között.
- A kiszélesedő, kiélesedő versenyeknek az a közös meggyőződés szab határt, hogy lehet jó üzleteket kötni a gazdasági szereplők között. A jó üzlet sajátossága a kölcsönös előnyök megtalálásának az esélye. Jó üzlet az, amelyben minden érintett fél nyerhet. (Ezt a fajta gazdasági attitűdöt a magyar kultúra kevésbé ismeri. Amikor például amerikaiak a konfliktusos helyzetben megegyezést keresnek, akkor jó üzletet, kölcsönösen előnyös „deal”-t akarnak kötni – míg a vitatkozó, konfliktusban álló magyar felek „kompromisszumot”, azaz a kölcsönös és arányos lemondás lehetőségét keresik a vita feloldásaként.)
- A verseny kiterjedése, szabadsága egyfelől komoly szellemi és gazdasági energiákat szabadított fel, szellemes és kreatív megoldások megtalálását kényszerítette ki, míg másfelől a nyertesek és vesztesek; a tőkével rendelkezők és a tőkétől megfosztottak; a kizsákmányolók és a kizsákmányoltak közötti társadalmi távolságokat megnövelték, a társadalom különböző csoportjai (osztályai) közötti konfliktusokat kiélezték. Szemben a korábbi korok hagyományos belenyugvásokra épülő, stabil társadalmi rendjével („ami jó volt a nagyapámnak, az jó nekem is, és az unokámnak is el kell majd fogadnia”), a kapitalizmus társadalmát a társadalmi ellentétek, feszültségek, különösen a tulajdonlásban, a termelési eszközök feletti rendelkezésben megmutatkozó „osztálykülönbségek” és „osztályellentétek” jellemzik.
- A kapitalista gazdaság és társadalom szerveződési keretét „piacnak” szokás nevezni, ami miatt a kapitalista gazdaságot gyakran nevezik piacgazdaságnak is. Piacok szintén léteztek a korábbi társadalmakban is, ott a piac jelentése a mai „zöldegespiac” vagy „bolhapiac” fogalmával rokoníthatóan a cserék, vásárlások helyét, fórumát jelentette. A kapitalista gazdaság szervező rendjét kifejező piac legfontosabb sajátosságát Adam Smith nyomán a „láthatatlan kéz” funkcióival szokás érzékeltetni. Ez a láthatatlan kéz a keresletek és kínálatok közötti egyensúly fenntartására törekszik, alapvetően azzal, hogy szabályozza az árakat: ahol túl nagy a kínálat és kicsi a kereslet, ott a láthatatlan kéz leszorítja az árakat, míg ellenkező esetben, alacsony kínálat és nagy kereslet mellett megemeli az árakat. Mindez természetesen visszahat a keresletek és kínálatok alakulására is: ahol magasak az árak, ott nagy haszon realizálható, tehát a befektetendő tőke szívesen keresi a jó keresleti „szívással” jellemezhető befektetési lehetőségeket.

A kapitalizmus társadalma

A szabad verseny, a tőke hatalma és profitra, gyarapodásra való igyekezete alapjaiban változtatta meg a korábbi társadalmak berendezkedését. A megszokásra, a beleszületett társadalmi helyzetek elfogadására, az elfogadásokat megalapozó hagyományokra építő tradicionális berendezkedések egyfajta stabilitást, változatlanságot teremtettek a társadalmak berendezkedésében. Ennek az örökölt rangokra épülő, *feudális* „*változatlanságnak*” meghatározó elemei voltak a földrajzi és a családi-rokonsági kötöttségek, kötelmek, annak elfogadása, hogy „én sem lehetek nagyon más, mint a nagyapám volt”, és hogy „*ami a nagyapámnak jó volt, annak nekem is jónak kell lennie*”. Mindezen hagyományok, változatlanságok mindenkire kötelező érvénnyel jelölték ki életkilátásait, lehetőségeit, gazdasági perspektíváit is: a birtok (vagy annak hiánya), a foglalkozás, a mesterség, a gazdálkodás mikéntje apáról fiúra szállt, dinasztikus elven generációkon keresztül megörökölték a fiúk apáik örökségét.

A kapitalista verseny, a jövőre orientálódó racionalitás térnyerése felülírta a különféle örökségeket: szabaddá vált mindazt megtenni, amire az embernek lehetősége nyílt és érdekében állt. A verseny a korábbi közösségi kötelékekre épülő, a közösséghez tartozás által elnyert társadalmi helyzetekhez képest felnagyította annak az *individuumnak* a jelentőségét, aki önmaga vívja meg konfliktusait és versenyeit, aki önmaga felelős a sorsáért, aki *szabad akaratát, érdekét követve* próbál meg helytállni a *szabad versenyekben*. Ez a szabad ember egyfelől meggyőződhet arról, hogy mi a helyes és tisztességes, mit áll érdekében megtenni – ám másfelől, ez a szabad ember sokat nyerhet, és mindent el is bukhat a versenyben. Hiszen már nem áll mögötte az a közösség, amely – akár mennyire is volt „jó” vagy „rossz” az a helyzet, amit a közösséghez tartozás kijelölt számára – mégiscsak felelősséggel tartozott iránta, és kötelezettséget vállalt arra, hogy osztozik sorsában.

A hagyományos közösségi kötelékek feloldódása nem csupán valamilyen eszmei, lélektani folyamat – annak történései a gazdasági és települési viszonyokban fizikailag is tetten érhetőek lettek. A versenyekben győztesek kezében egyre nagyobb tőke összpontosult, ami a gazdasági életben nagyfokú koncentrációt eredményezett. A korábbi kisipari műhelyek, manufaktúrák családi világát felváltják a nagyipar nagyüzemei; a hagyományosan családi, emberi képességekre épülő munkamegosztás és eszközhasználat helyét a nagy, elszemélytelenedett gépek és ipari munkaszervezetek veszik át. Az *ember* ebben a gépi és szervezeti világban éppúgy másokkal behelyettesíthető, versenyeztetett, elidegenedett „jószág” válik (*munkaerőként*), mint bármely más gazdasági erőforrás: addig, annyira használják, ameddig jobb nem kerül helyette. A verseny az élet minden területét áthatja, és mindenhol konfliktusokat is teremt. A konfliktusok megvívásában és rendezésében már nincsen szerepük a hagyományos közösségeknek, közösségi szolidaritásoknak, egymásrautaltságoknak, hanem a konfliktusban szemben álló feleket az érdekek szervezik. Marx megközelítésében a legnagyobb érdekszervező erő a gazdasági pozícióhoz kapcsolódó osztályérdek, ennek megfelelően a legerősebb kötelékekké a tőkés- és munkásosztály osztályharcában jelentkező érdekcsoportosulások, így a tőke koalíciói és a munkásosztály szerveződése, a munkásmozgalom és a szakszervezetek válnak.

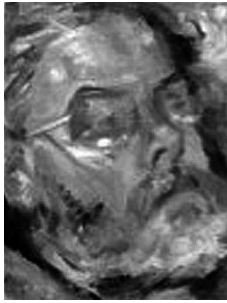
Mások ennél lényegesen tagoltabbnak, bonyolultabbnak írják le a verseny és a konfliktusok nyomán kirajzolódó társadalom képződményeit. E bonyolultabb képletekben meghatározó súlyú tényező a földrajzi körülmények átalakulása.



Robert Ezra Park (1864–1944), amerikai városszociológus, a városszociológiát speciális szociológiai irányzatként elindító Chicagói Iskola egyik megalapítója.



Ernst Burgess (1886–1966), amerikai városszociológus, a Chicagói Iskola kiemelkedő alakja. Nevéhez kötődik a városok szerkezetét egymással koncentrikus körökben, leíró koncentrikus zónaelmélet.



Louis Wirth (1897–1952), német származású amerikai városszociológus, a Chicagói Iskola tagja. Munkássága során a kisebbségek képletes és fizikai elhelyezkedését kutatta a városi világban (híres munkája *A Gettó*), a nagyvárosi élet és a tömegkommunikáció, a média egymásra hatásait vizsgálta. (A kép Andrew Marwick portréja)

A *nagyipar* nemcsak *gazdasági koncentrációt* jelez, hanem *földrajzi koncentrációt* is. Nem csupán városiasodásról van szó, hiszen már a korábbi időszakban is erősödött a különféle kistérségi központi funkciókat (vásár, egyházi, igazgatási, iskolai, kulturális, kereskedelmi és közlekedési stb. központi funkciókat) betöltő városok jelentősége. A nagyipar a közösségi kötelékeiben még erős, „kedélyes” kisvárosokkal szemben a nagyvárosok, metropoliszok kialakulását hozta magával. Ezt a nagyvárost az *amerikai városszociológia* (*Park, Burgess, Wirth* és mások) nem elsősorban a méreteivel jellemzi, hanem inkább a nagy méretek társadalmi következményeivel: a nagyvárosok lakossága nemcsak nagy, hanem sokfélebbé, színesebbé és gyakoribbá, ugyanakkor felszínesebbé és kisebb intenzitásúvá válnak a kapcsolatok. A *nagyváros „szabad hely”*, ahol nagyobb tér nyílik az életformák és szokások megválasztására, többféle emberrel, intézménnyel lehet kapcsolatot teremteni – ám e kapcsolatok erőssége gyengül, az emberek közötti kötelékek tárgyasulnak, elidegenednek, és egy-egy szűk, specializálódott területre szűkülve professzionizálódnak.

A társadalmi egyenlőtlenségek természete is sokszínűvé válik, különbségeket képeznek nemcsak a vagyoni, osztályjellegű különbségek, hanem a lakóhely, a foglalkozás, az annak betöltéséhez szükséges iskolai végzettség, képzettség, a fogyasztói szokások és életformák, a különféle közösségekhez (benne vallási, etnikai, életformacsoporthoz, szubkultúrához, divathoz stb. köthető kisebbségekhez) való tartozás tényei.

A kapitalizmus társadalmát gyakran jellemzik az önmaga választotta úton sikeres „*self made man*” kitörési lehetőségeinek megnyílásával – és legalább ennyire a *magára hagyatott*, a saját sorsában elbukott, másokra nem számítható bukott egzisztenciák tömegessé válásával.

Ha úgy tetszik, ez a modern szociálpolitikák létrejöttének egyik döntő tényezője: mindazokat a biztonsági, védelmi funkciókat, amelyeket korábban a beleszületett közösségek töltöttek be, a modern, ipari, városiasodó társadalmakban csak valamiféle intézményesült, szervezett eszközökkel lehetett biztosítani. Márpedig valamiféle biztonságra, a megélhetés biztosítására minden társadalomnak meg kell találnia a megfelelő eszközeit, és különösen meg kell találnia akkor, ha az ellehetetlenülés, a bukás kockázata sokakat érinthet és végletes is lehet – különben kiüresedik, kihál az adott társadalom.

A modern államiság eredetei

A XX. század gondolkodásmódjában eléggé *összecsiszított* a „*társadalom*” és az „*állam*” fogalma: azt szokták feltételezni, hogy mindaz, ami társadalmi kérdés, ügy vagy feladat – az mindenekelőtt az államra tartozó, állami ügy, dolog és feladat. Az államot a modern gondolkodás a társadalom legfőbb képviselőjének, a társadalom ügyében eljáró legfontosabb szereplőnek szokta tartani. Sőt vannak, akik ezen is túlmennek, és magát a társadalmat is azzal határolják le, hogy az egy-egy állam fennhatósága alá tartozó emberek körét tekintik társadalomnak. (Így például a „magyar társadalom” a magyar állam polgáraiból, és más módon az állam fennhatósága alá tartozó emberekből – például menekültként, letelepedettként, tartósan itt-tartózkodóként itt élő külföldiekből – áll.) Természetesen ebben a megközelítésben a társadalmi problémák köre is nagyrészt azonos mindazokkal a problémákkal, amelyekkel az állam – a maga sajátos eszközeivel, szabályaival, a saját intézményrendszerének keretein belül – foglalkozni tud.

Ez azonban bizonyosan nem volt így mindig – és egyre kevésbé van így a XXI. század gondolkodásában, ahol a piaci és civil szereplőket sokszor nemhogy az államtól függetlenül, de gyakran annak ellenében működő társadalmi szereplőknek szokás feltételezni.

Annyi azonban minden valószínűség szerint igaz, hogy mindaz, amit az állam tesz, vagy valaha tett, az kihat, kihatott az egész társadalom működésére. Hogy mit tesz az állam, és ezáltal milyen kérdésekben, milyen területeken hat a társadalom egészének a működésére – ebben ismét csak jelentősek a történeti és földrajzi különbségek.

Az államok eredetét kétféle – részben egymásnak ellentmondó, ámde mindmáig kiható, részben történeti, részben spekulatív-filozófiai – genezisre szokás visszavezetni.

Az egyik magyarázat az *államok eredetét a „vér szavára”, a közös vérségi kapcsolatra* vezeti vissza, és az állam fejét, az uralkodót a családfő, a nemzetségfő, a törzsfőnök pozíciójából magyarázza. Ebben a felvetésben az állam feje a vérségi-nemzetségi szálon összetartozó nemzet, nép, a társadalom közös dolgát a családfővel azonos módon, nagyrészt tekintélyi alapon, a közös szokások, az összetartozást kifejező szimbólumok és ceremóniák eszközeivel fogja össze.

(A „nemzet” és a „nép” fogalmát csaknem azonos értelemben használjuk, azokat a nüansznai hangsúlybeli különbségeket, amelyek

- a „nép” fogalmát használva inkább „plebejus”, a köznép, a „pórnép” jelentőségét;
- míg a „nemzet” fogalmát használva inkább a politikai, gazdasági és kulturális elitek, az adott vérségi-etnikai közösség nagyságát reprezentáló nemességek és arisztokráciák jelentőségét jelzik. [A középkorban a nemzet fogalma – latinul: *natio* – az azonos uralkodó alá tartozó, földbirtokkal rendelkező, fegyverviselésre jogosult és kötelezett nemesek kollektív jogokkal is felruházott közösségét jelezte.]

– a következőkben annak ellenére nem vesszük figyelembe, hogy olykor a modern politikai nyelvben és gondolkodásban felerősödnek a különbségek. Így például a „nemzet” fogalmához kötődnek a nacionalizmusok, nacionalista politikai irányzatok, míg a „nép” fogalmához kötődnek a „köznép” kegyeit kereső „populizmusok”, populisták.)

A másik magyarázat az *államhoz egyfajta társadalmi megállapodást, szerződést kapcsol*. Ebben a megközelítésben az állam a közös társadalmi feladatok megoldása érdekében működteti sajátos gépezetét, amely egyszerre tölt be bizonyos „külső” funkciókat (például a külső ellenségtől való védelem funkcióját), és ennek feltételeként az állam működőképességének fenntartása érdekében betölt bizonyos „belső” funkciókat is. Feladata tehát

- az államszervezetet és vele együtt a hatalmi-uralkodó rendet őrizni, stabilitását fenntartani;
- összegyűjteni az állam alattvalóinak (polgárainak) az állam működéséhez való hozzájárulásait (terményben, munkában, pénzben);
- kikényszeríteni az alattvalók kötelességeit, akár erővel és erőszakkal is;
- az alattvalók számára biztosítani azokat a feltételeket („jogokat”), amelyek révén önmaguk megfelelő szintű fenntartásán túl az állam iránti kötelességeiket is képesek legyenek ellátni, az állam (vele együtt a „társadalmi rend”) fenntartásához is képesek legyenek hozzájárulni. (Az alattvalók biztonsága érdekében az állam monopolizálja az erőszak jogát, azaz jogszerűen, legálisan csak az állam kényszeríthet embereket olyasmire, amit maguktól nem tennének meg, és csak az állam büntetheti őket az erőszak eszközeivel.)

A mai nyelv az állam kettős eredetének természetét alapvetően a nyelvhasználatban szokta megkülönböztetni.

- A *vérségi eredet* összetartozását, a közös örökségek és identitások (mint például a nyelv, a kultúra, a vallás) ápolásának közös felelősségét a „nép”, „nemzet”, „nemzetállam” kifejezésekkel szokta érzékeltetni;
- míg a *jogok és kötelezettségek* megfelelő arányosságát fenntartó *szerződéses* összetartozást a „köz”, a „társadalom”, a „köz társasága”, azaz a „köztársaság” kifejezésekkel szokás érzékeltetni.

Hogy az állam az élet mekkora területére, hányadára terjeszti ki az illetékességét, és mekkora az a hányad, amelyre nem vonatkoznak az állami jogok és kötelességek – ebben is igen nagyok a különbségek, térben és időben is.

A modernitás előtti időkben az állam viszonylag kevés dologban uralkodott a társadalom felett – ám ott akár véres eszközöket és mindenféle kényszert is megengedett magának.

- Így például a középkor társadalmában az egyházat gyakran jellemezték úgy, hogy az „állam az államban”, vagyis az emberek üdvözülése felett az egyház éppúgy uralkodott, mint az állam a földi élet dolgaiban. (Ezt fejezi ki az a szólás, amely szerint „*mindenkinek meg kell adni az őt megilletőt, az Istennek, ami az Istené, a császárnak, ami a császáré*”. Más kérdés, hogy az egyházak és az államok olykor konfliktusba is keveredtek azon, hogy mi is az Istené, mi is a császáré.)
- Ugyancsak a középkorból maradt fenn „*az én házam az én váram*” szólás, amely arra utal, hogy az állammal való kötelezettségek „letudása” után, a saját otthonában mindenki a saját rendje szerint élhet. (Manapság ennek olyan problematikus hagyományaival találkozhatunk, mint a családon belüli erőszak megítélése – amely, ha „*az én váram az én házam*”, akkor ezen az alapon nem elítélhető.)

A modern korszak teremtette meg a legszélsőségesebb eltéréseket abban, hogy az élet mekkora szeletét kontrollálhatja az állam.

- Azokat a berendezkedéseket, amelyekben az állam az *élet teljességét* igyekszik a saját hatalmával irányítani és ellenőrizni (függetlenül attól, hogy mennyire „véres kézzel” igyekszik irányítani és ellenőrizni) – *totalitáriánus berendezkedéseknek, totális diktatúráknak* nevezzük (ilyen volt a fasiszmus vagy a kommunizmus).
- A „*liberális jogállam*” alapvető filozófiája az, hogy „*mindent szabad, ami nem tilos*”, tehát az állam befolyása csak azokra a területekre terjedhet ki, amit tételesen, jogszabályok által tilt.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön az élet mely területein lát olyan versenyhelyzeteket, konfliktusokat – amelyek létét a kapitalista gazdaság és társadalom sajátosságaival magyarázna? Mennyire terjednek ki ezek a versenyek és konfliktusok a tisztán gazdasági területeken túlra, mondjuk az iskolára és tanulásra?
2. Ismer-e Ön olyan embereket, akiknek az énképében, identitásában komoly szerepe van annak, hogy ők mennyire sikeresen képesek eladni munkaerőjüket a munkaerőpiacokon, mennyire sikeresek ebben a versenyben? És ismer-e olyanokat, akiknek ez nem annyira fontos? Próbálja meg értelmezni és magyarázni a közöttük meglevő különbségeket! Vajon miért ilyen az egyik, és olyan a másik?
3. Melyek azok a gazdasági és társadalmi eredmények, produktumok – amelyek megalkotását, kifejlesztését Ön a szabad verseny hatásának tudja be?
4. Az Ön környezetében, ismeretségében mely embereket, csoportokat jellemeznék az erősebb közösségi kötődések és kötelek? És mely emberekre jellemzőbb a kapcsolatok szabadabb és alkalmoszerűbb megválasztása, az örökölt és természetesnek vélt kötelek viszonylagos gyengesége? Ön szerint mennyire igaz az, hogy akiknek erősebbek a köteleik, azoknak szűkebb az ismeretségi köre – míg azoknak, akiknek széles körű, kiterjedt az ismeretsége, ott gyengébbek a kötelek?
5. A tapasztalatai szerint a magyar állam működését mennyire hatja át a közös etnikai-vérségi eredet és származás múltban való közös gyökereinek ápolása, az erre való hivatkozás?
6. És mennyire tekinthető a magyar állam és a magyar állampolgárok közötti viszony valamiféle racionális megállapodásnak, a közös érdekek belátására épülő szerződésnek?

Milyen is? Milyennek is tételezzük fel?...

Az alábbi részekben azt igyekszünk összefoglalóan érzékeltetni, hogy az európai civilizáció fejlődése, a modern gazdaságok, társadalmak, tudományok kialakulása nyomán milyen képződménynek, lénynak, „valaminek” szokás feltételezni az embert, a társadalmat, az államot, a politikát. Ismét muszáj hangsúlyoznunk: legfeljebb a szociálpolitikáról később elmondandók szempontjából fontos tartalmak jelzésére, érzékeltetésre, lényeges tartalmak felvillantására vállalkozhatunk – és nem valamiféle, a pszichológia, a szociálpszichológia, a szociológia, az állambölcselet és a politológia lényegét összefoglaló enciklopédikus „zanza” összeállítására.

Milyen is az ember?

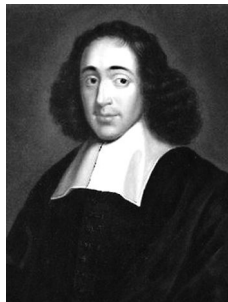
Az emberről, a „Homo sapiens”-ről azt szoktuk feltételezni, hogy az olyan lény – ha úgy tetszik, a törzsfejlődés során kialakult olyan biológiai lény, a többi közé önálló fajba sorolt „állat” –, amely boldogságra és kielégültségre vágyik. Azt is fel szoktuk tételezni, hogy mindaz, ami az embernek boldogságot, kielégültséget okoz, ami a boldogságához és kielégültségéhez vezető úton *hasznot, sikert jelent* – az az *ember érdeke*. Természetesen az, hogy kinek mi okoz boldogságot, elégedettséget, mi jelent sikert és hasznot, az emberenként is eltérhet, de tekintettel az ember társas lény mivoltára, az a kor, az a társadalom is meghatározza, amelyben él. A mai modern világ bizonyos gyerekeinek örömet és kielégültséget okoz, ha számítógépes játékot vagy Barbie babát kapnak karácsonyra – más korban, más társadalmakban azt se tudják a gyerekek, hogy mi az a számítógépes játék, vagy mi az a csontsovány szőke játék baba (és mitől vonzó), amelyet mindenki Barbara becenevén emleget, és hogy mi is az a karácsony.

Azt is fel szoktuk tételezni, hogy ha az emberek érdekei sérülnek – legalábbis ha tartósan vagy súlyosan sérülnek –, akkor ez feszültségeket, problémákat okoz. Ezekkel a problémákkal pedig akkor képesek szembesülni, ha látnak valamilyen esélyt, módot a megoldásukra, vagy ha tudatuk átállításával képesek elhittetni, megmagyarázni maguknak a feszültségek szükségszerűségét, netán hasznosságát. Így például hasznosnak szoktuk gondolni a tanulás gyötrelmeit és feszültségeit – hiszen azt hisszük (vagy legalábbis a tanárok és a szülők azt hiszik), hogy ezeken a gyötrelmeken keresztül lehet a tudáshoz eljutni.

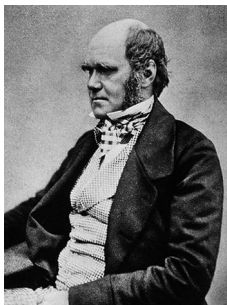
Hogy mi az, ami érdek, aminek érvényesítése boldogságot, kielégültséget eredményez, és különösen hogy mi az, ami általában minden ember érdeke, ami minden ember haszna, azt nem tudhatjuk pontosan nemhogy meghatározni, de még körülírni sem – hiszen különböző embereknek különböző változások különböző mértékben eredményeznek hasznot, kielégültséget. Az európai gondolkodásmód által erre a kérdésre adott választ már a korábbiakban jeleztük: az érdek egyre inkább azonos a haszonnal, az anyagi természetű előnnyel, gyarapodással, a szükségletek között első helyre soroltuk az anyagi, dologi szükségletek kielégítését, a dolgokból nyert hasznok megszerzésének érdekeit.

Az érdekeken kívül és túl: ösztön, erkölcs, morál

Az ember bonyolultabb lény annál, mintsem hogy csak érdekeit, különösen anyagi hasznait akarná maximálisan követni, érvényesíteni. Akár a leírások és elemzések szintjén, akár ha a kíváncsiaknak, jónak elképzelt társadalmi viszonyokat keressük, számot kell vetnünk azzal, hogy az embereket rengeteg olyan megfontolás, vágy és motiváció vezérli, amelyek kívül esnek a gazdasági racionalitáson – legyen szó az érdekek képviseléséről, a hasznok kereséséről, avagy ezeken kívül eső vonatkozásokról.



Benedictus (Baruch) Spinoza (1632–1677), a felvilágosodás korának racionalista filozófusa, a panteizmus képviselőjeként is ismerhetjük. Fő művében, Etikájában axiomatikus rendszerbe igyekezett foglalni Isten, az ész, a szenvedélyek és az egyéni szabadság egymáshoz való viszonyát. A megismerés három szintjét különítette el, a tapasztalatokon nyugvó képzetet, a tudományok tételeiből észérvekkel levezetett racionalitást, és azt az intuíciót, amely a felismert jelenségekbe az isteni rendet, akaratot is képes belelátni.



Charles Robert Darwin (1809–1882), angol természettudós, az evolúcióelmélet kidolgozója. Elmélete szerint a biológiai fajok a létért folytatott folyamatos egyedfejlődés során alakulnak: az erősebb egyedek és fajok továbbfejlődnek, a gyengébbek kihalnak.

Már az újkor gondolkodói, filozófusai is megpróbálták mindezzel számot vetni.

Spinozáig és Darwinig szokás visszavezetni azokat a megállapításokat, amelyek szerint az ember *biológiai lény* is, akit *ösztönei, biológiai szükségletei is vezérelnek*. A XIX. század óta mindehhez hozzá szokás venni azokat a lelki, mentális, pszichikus körülményeket is, amelyek nagyrészt összefüggenek agyunk működésével, a világról való érzékeléseink és a világhoz való viszonyulásaink biológiai, genetikailag meghatározott sajátosságaival is. A korábbi társadalmak legendákban és eredetmondákban éltették leszármazásuk örökölt értékeit, és ugyanígy, ellenségeik gyalgó örökölt hagyományait, azaz igyekeztek normatív módon megközelítve és megkülönböztetve szétválasztani az értékes és értéktelen biológiai és természeti adottságokat, a nemes és nagyszerű biológiai örökségekről megkülönböztetni az ellenségek hozományaként nekik tulajdonított értéktelen, „fattyú” emberi adottságokat és karaktereket. Manapság sokkal inkább megértendő és feldolgozandó, ám értékességükben egyenrangú és egyenjogú sajátosságnak szokás tekinteni mindezeket a biológiai, pszichológiai, személyiségjegybeli különbségeket.

Összefüggésben azzal a fölismeréssel, amely az embert biológiai mivoltán túli lényként tételezte, ugyancsak az újkor filozofikus felfedezése volt az az „*individuum*”, aki annyiban *több* a biológiai lény „*Homo sapiensnél*”, hogy egyszerre *morális lény* is. Hogy mit is jelent mindez, hogy mitől is morális lény az ember, ezzel kapcsolatban a filozófia témérdek bonyolult érvet, könyvtárnyi gondolatot hordott össze – mindennek áttekintése azonban szétfeszítené könyvünk kereteit. Legfeljebb néhány gondolatot tudunk itt felvillantani.



Blaise Pascal (1623–1662), francia matematikus, fizikus, vallásfilozófus. A nyomás mértékegysége az ő munkásságának tiszteletére lett pascal.

Blaise Pascal nyomán a „morálist” meg szoktuk különböztetni attól, és némiképp szembe is szoktuk állítani (okkal-joggal vagy sem) mindazzal, ami érdek, ami haszonelvű. Igen leegyszerűsítve: ha van olyan emberi törekvés, szándék, cselekedet mozgó és meghatározó motívum, amit nem az anyagi érdek, nem a haszonszerzés (és az előzőek szerint nem az ösztön, a biológiai meghatározottság) mozgat, akkor azt hajlamosak vagyunk morálisnak tekinteni, a moralitásból fakadónak betudni. Mindez nem több annál, mint amikor föltételezzük, hogy vannak olyan hitek, meggyőződések, mániák vagy megszállottságok, amelyek akkor is vezérlik, befolyásolják az embert, ha az ilyen törekvések teljesülése nem jár közvetlen anyagi haszonnal.

Ha úgy tetszik, az újkor filozófusainak be kellett tölteniük azt az űrt, ami az „erényesség”, a „tisztesség” történetileg igen gazdag fogalma, és az érdek kissé kiüresítetten számító fogalma között tátongott: az ember annál sokkal izgalmasabb, színesebb képződmény, mintha csak érdekei és racionális számító megfontolásai vezérelnék. Ezt az űrt kitöltő – és a gondolkodásunkat meghatározó – filozófiai hagyomány az, hogy ezt az anyagi érdekeken túlmutató moralitást annak tudjuk be, miszerint az emberek hajlamosak keresni és követni azt, ami erényes, tisztességes, jóra és szépre irányul, még akkor is, ha ezzel olykor saját érdekeik ellenére cselekednek. Mindaz, ami ebben az értelemben nem anyagi érdek, és így nem a racionális haszonmaximalizáló számítás végeredménye, viszont követendően erényes, becsületes és tisztességes – azt a társadalmi környezetnek, társadalmi normának, történelmi hagyománynak, az ősök iránti tisztelet és elismerés megnyilatkozásának, az önmagunkkal vállalandó azonosságunk, identitásunk szabálykövetéseinek szoktuk tartani. Vagyis a moralitás, az anyagi érdekeken kívüli, azon túlmutató erény és elköteleződés az valamiféle társadalmi és történelmi szokás, norma, hagyomány terméke.

Ez a fajta felfogás és fogalomhasználat azokra a korszakokra és társadalmi viszonyokra is alkalmazható, amelyekben az egyéni érdekeket, akaratokat nem tekintették tiszteletben tartandó tényezőkné, sőt amelyekben az isteni és uralkodói akaratoktól eltérő egyéni szabadságokat, akaratokat inkább úgy ítélték meg, mint amelyeket el kell fojtani, le kell küzdeni és ki kell iktatni.

Az újkor gondolkodásmódjában azonban az individuum felfedezése azt is jelentette, hogy az *ember meggyőzhető, javítható, tanítható*. Meg lehet tanulni és meg lehet tanítani arra, hogyan kövesse érdekeit, amiként arról is meggyőzhető, hogy mi a tisztességes, mi a követendő és mi a helyes.

Ebben az értelemben az a „szabad ember” *győzhető meg az erényes magatartás mibenlétéről* – csakúgy, mint az érdekek hasznos és tisztességes követéséről és érvényesítéséről –, aki képes és alkalmas a tisztességes és becsületes lehetőségek megtalálására és kiválasztására, a *jó választására*.

A „morál” kifejezéssel gyakran szinonim értelemben szokás használni az „erkölcs” kifejezést is. A pontosabb fogalomhasználat azonban megkülönböztetést tesz a morál „moralizálás”, filozofikusabb jellege és az erkölcsöknek a magatartásokat általánosan és átfogóan befolyásoló, leggyakrabban korlátozó-szabályozó jellege között. Ezen megkülönböztetés szerint erkölcsös az a viselkedés, magatartás, amely az erényes viselkedés mibenlétéről szóló társadalmi elvárásoknak megfelel (lásd pl. „lovagi erkölcs”, „paraszti erkölcs”) – míg erkölcstelen a meggyőződések figyelmen kívül hagyó, „cinikus” magatartás, illetőleg a tisztességes, becsületes, erényes viselkedésre vonatkozó társadalmi normák figyelmen kívül hagyása. Az újkori gondolkodásban az erkölcs kevésbé az adott emberre vonatkozó, a helyes magatartást történetileg előíró normarendszert fejezi ki, hanem azt a követelményt, hogy a helyes és erényes cselekedetek megfelelnek az adott szabad individuum morális meggyőződésének is (ha úgy tetszik: az érdekein túl, akár annak ellenében is).

Az *erkölcsi rend* tehát egyfajta „*felettes én*”, amely beépül az emberekbe, a személyiségekbe – és afféle jóváhagyó és felülvizsgáló szerepkörben *kontrollálja* mindazt, amit az ember spontán módon, azaz *érdekei és ösztönei* szerint tenni szeretne. A kontroll kifejezés annyiban is jogos, hogy az erkölcsöknek, erkölcsi szabályoknak nagyrészt korlátozó, visszafogó jelentései, tartalmi vannak: nem szabad mindent megtenni, amit éppenséggel meg lehetne tenni. Ebben az értelemben az *erkölcsi rend* (amelynek a legérzékletesebb és legközismertebb példája a „tízparancsolat”) alapvetően *tiltásoknak*, a „mit nem szabad tenni” típusú *korlátozásoknak* a *gyűjteménye* (hasonlóan ahhoz, ahogyan gyakorta a „civilizációról” is szoktak beszélni).

A tiltásoknak, így az erkölcsi indítatású tiltásoknak is az a sajátosságuk, hogy megsértésük következményekkel jár, leginkább szankciókat, büntetéseket vonnak maguk után. Az erkölcsi szabályok megsértése szankcióként általában

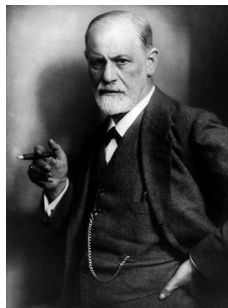
a közösség megvetését, elutasítását, legszélsőséges esetben e közösségből való kizárást, kirekesztést vonja maga után.

Ennyiben az erkölcsi szabályok mások, mint a jogszabályok. A jogszabályok megsértése ugyanis a közösségi elutasításon túl fizikai, anyagi jellegű szankciókkal is jár.

Milyen is az ember mint „társas lény”?

Az ember társas lény – szokás mondani. Ez a fentieket folytatva nemcsak az egymásrataltságot, hanem azt is jelenti, hogy mind az örömök, boldogságok, büszkeségek, mind pedig a bánatok, boldogtalanságok, szegények forrása igen gyakran a többi ember, és a velük való legkülönbözőbb eszmei vagy fizikai érintkezésekben is megjelenő kapcsolat.

Az emberek társadalmakban élnek, és bármily banális is, de a társadalom egészének helyzete és a társadalomhoz való kapcsolódás mikéntje alapvetően meghatározza az emberek életét, azt, hogy miképpen élük meg saját életüket.



Sigmund Freud (1856–1939), osztrák neurológus és pszichiáter, a pszichoanalitikus iskola megalapítója. Nagy jelentőséget tulajdonított a személyiség kialakulásában a tudat alatti ösztönöknek, a tudatosan nem feldolgozott, de megélt élményeknek, traumáknak. Ezek felszínre hozását és elemzését tekintette a lélek sérüléseit gyógyító folyamat alapjainak.

Sigmund Freud, a pszichoanalízis atyja vezette be a tudományos és ma már a köznapi gondolkodásba is azt a megkettőzést, amely szerint az emberi „én” egyfelől a tudatalatti ösztönökből, vonzalmakból, másfelől a társadalmi normák, tudások által kontrollált „felettes én”-ből áll össze. Freud alapvetően azt az embert igyekezett (igen gyakran és sokat vitatott módon) „felfedezni”, akit a tudatalatti ösztönök, a gyerekkorból felgyülemlett, tudat alatt megélt tapasztalatok, traumák, beállítódások is vezérelnek. Számára a „felettes én” a személyiségnek azt a racionális, tudatos részét jelenti, amely ellenőrzi, kontrollálja az ösztönöket, amely gátlásokat, fékeket, szorongásokat épít be az emberbe azért, hogy ne tegye meg mindazt, amit ösztönei diktálnának neki. (Ebből adódóan számára *a személyiség fejlődése az ösztönök és a felettes én konfliktusának, belső harcának az eredménye*, maga a személyiség pedig mintegy az ösztönök és a racionális tudások, benne a „mit nem szabad” tudásainak, gátlásainak sajátos kompozíciója.)

A *pszichológia* és a pszichoanalízis számára az ösztönök és a racionális „felettes én” viszonya az *egyének* szintjén vizsgálendő, és súlyosabb belső konfliktusok esetén orvosolandó, feloldandó kérdés.

A társadalmi problémák értelmezése és magyarázata kereteiben Freud megközelítését kölcsönvéve (azaz nyitva hagyva a teória helyességének, alkalmazhatóságának vitatott kérdéseit) felvethetjük azt a kérdést, hogy vajon honnan erednek mindazok a tudások (ideértve nemcsak az „iskolában megtanulható”, „racionális” tudásokat, hanem az azokat pótló-helyettesítő, a társadalmi elvárásokat követő előítéleteket és sztereotípiákat is), gátlások, amelyek alapján a „felettes én” korlátozhatja az ösztönök eluralkodását?

Ismét igyekezve nem kinyitni azt a vitát, hogy mekkora arányban, de ezek a tudások, „tudáspótlékok” és gátlások egészen bizonyosan jelentős arányban erednek a környező közösségek, társadalmak normáinak, elvárásainak a személyiségekbe való beépüléséből. Hogy mit szabad és mit nem szabad megtennie az embernek, azt az emberek neveltetésük, a társadalmakba való beilleszkedésük, az elvárt magatartásaik, szerepeik megtanulása során is

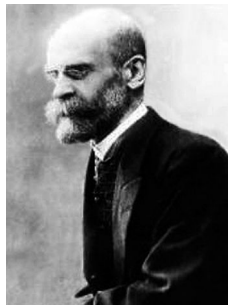
elsajátítják. (Egy-egy ember életében ezt a *tárgy értelmezett „beletanulási”, „társadalmi beleszokási”* folyamatot szokás „szocializációnak” nevezni.)

Egyfelől ezeket a sajátos korlátozó elveket, tartalmakat jeleztük korábban erkölcsnek: az erkölcsös ember nemcsak az ösztönei, hanem akár személyes érdekei ellenére is képes követni a jót, a tisztességet, az erényest.

Másfelől, amikor „*kultúráról*”, „*civilizációról*” beszélünk, akkor alapvetően ezen elvárt normákról, megkövetelt magatartásokról, gondolkodásmódokról, benne igen jelentős arányban tiltásokról, beépült gátlásokról beszélünk. A „*kultúrembert*”, a „*civilizált embert*” onnan lehet megismerni, hogy tud „*viselkedni*”, tudja, hogy mit szabad és mit nem, a szabályok és normák betartása révén otthonosan képes eligazodni és mozogni a saját társadalmi közegében.

A XX. század második felében kibontakozó szociálpszichológia, valamint az egzotikus népek megfigyelésén keresztül az „*általános emberi*” és „*közösségi*” sajátosságokat kereső (kultúr)antropológia olykor a (tudományban szokatlan) meghökkentés és humor eszközeitől sem visszariadva hívta fel a figyelmet arra, hogy különböző korokban, különböző társadalmi közegekben igen eltérőek lehetnek a közösségek, társadalmak, kultúrák és civilizációk által elvárt normák. Pusztán érzékeltetésül néhány „*híressé*” vált különbséget idézve:

- van, ahol az egynejlőséget és a monogám hűséget, máshol a többnejlőséget és legalább ennyiben a promiszkuitást várják el;
- van, ahol az erőszak és a fájdalom tűrése, valamint az erőszakra való képesség a férfivá válás, a férfivá való beavatás egyik kulcseleme – míg másutt az erőszakmentesség a követendő norma;
- van, ahol az üzleti haszonra való törekvés – így a pénzkölcsönzésen és kamatszedésen keresztüli haszonszerzés – a követendő norma, míg másutt mindez tiltott és büntetendő egyénieskedés;
- van, ahol az étkezés közbeni csámcsogás, a szájjában való kotorászás, a harákolás, a bőfögés az étel finomságát elismerő, megengedett megnyilatkozás – máshol ez neveletlenségnek minősül;
- van, ahol a nőiesség kiemelése, hangsúlyozása, rafinált megmutatása elvárt norma – míg másutt a nőiesség minden látható jelének takarását követelik meg;
- van, ahol a kövérség a gazdagság és beérkezethezesség jele – míg ugyanez másutt olyan eltérés az egészséges eszményektől, amely lesajnálásra, olykor megvetésre adhat okot;
- van, ahol a finom úri létet jelzi a napsütésnek soha ki nem tett, hófehér bőr, és púderrel fehéríteni illik a bőr színét, máshol épp ellenkezőleg, a napbarnított bőr jelenti a sokat nyaraló, sokat sportoló „*aranyifjú*” lét megnyilatkozását – a hatás szoláriummal és barnítókrémekkel még tovább fokozható.



Émile Durkheim (1858–1917), francia szociológus, a modern szociológia és a kulturális antropológia atyja, legjelentősebb úttörő egyénisége, klasszikus alakja. Több iskolateremtő könyve és publikációja született általános társadalomelméleti kérdésekben, valamint a bűn, az öngyilkosság, a vallás és a vallásosság tárgyában.



Robert King Merton (1910–2003), emigráns szülők gyermekeként, Meyer R. Schkolnick néven született amerikai szociológus, T. Parsons tanítványa. Számos, gyakran használt szociológiai technicus terminus, így pl. az „önbeteljesítő prófécia” fogalom szülőatyjának tekintik. Szociológiai eszményeiben nagy hatással volt rá Pitirim Sorokin és Paul Lazarsfeld, akik számára a szociológia egyszerre masszív társadalomelméleti alapokon álló, ugyanakkor empirikus eszközökkel akkurátusan alátámasztott, bizonyított tudományos állítások, a „középtáji elméletek” világa.

A szociológia tudománya már a kezdetektől fogva komoly figyelmet szentelt ezeknek a közös társadalmi tudásoknak, normáknak. *Émile Durkheim* nagyrészt épp e közös tudások, normák, elvárások létét és az ezekből eredő közös, hasonló megnyilatkozásokat, történéseket, egy irányba ható és mozgó változásokat tekintette a szociológia által vizsgálendő „*társadalmi jelenségeknek*”. Durkheim egyik legfontosabb megfigyelése az volt, hogy a társadalmi normák és elvárások olykor egymással következetesen összekapcsolódó, összefüggő rendszert alkotnak, míg máskor – jellemzően társadalmi krízisek, változások esetén – az élet különböző területeire, helyszíneire, alkalmaira vonatkozó normák egymással ellentétes, egymásnak ellentmondó következménnyel járnak. Az ő szóhasználatával élve „*anómiának*”, „*anómiás helyzetnek*” szokás nevezni azokat az önellentmondásos helyzeteket, amelyekben ugyanarra az emberre ugyanabban a pillanatban egymásnak ellentmondó elvárások, normák, követelmények is hatnak. Durkheim igen általános felvetését némiképp leszűkítve használja *Robert Merton* az anómia fogalmát akkor, amikor az ellentmondásokat leszűkíti azokra az esetekre, amelyekben a szokásosan elvárt célok, értékek ellentmondásba keverednek a szokásosan alkalmazott, gyakran intézmények működésrendjeként is megjelenő eszközökkel, módszerekkel, az értékek nevében elvileg következő magatartásformákkal.

Az állam – alapvetően a jog eszközeivel – szintén tiltásokat fogalmaz meg: megkísérli megakadályozni vagy legalábbis utólagosan szankcionálni, büntetni mindazt, ami nemkívánatos, azokat a normasértéseket, amelyeket nem akar eltűnő. Az erkölcsi, kulturális és más társadalmi normákkal, elvárásokkal szemben a jogi normák legszembetűnőbb sajátossága az, hogy nemcsak kimondja a gyakran ki sem mondott elvárásokat, hanem írásba is foglalja (sőt képtelen vagy valóságosan: kő táblába is vési) azokat. A jog, de ennél általánosabban is, az állam működése feltételezi az írásbeliséget: a szabályokat írásba kell foglalni, és a szabályok megsértésével kapcsolatos ügyeknek írásban is nyoma kell hogy maradjon.

Az európai jogi gondolkodásmód és különösen a jogrendszerben való gondolkodásmód eredetét a római korig szokás visszavezetni. A római jog rendszere alapvetően a társadalom közérkölcseit, normáit igyekezett logikailag összefüggő, egymásból levezethető katalógusba és összefüggésrendszerbe, kódexbe foglalni. Az a törekvés, hogy a jog lehetőleg tükrözze és logikus rendbe foglalja össze az adott kor társadalmilag helyesnek, kívánatosnak tartott normáit és elvárásait (illetve hogy büntesse, szankcionálja az erkölcsöknek, a kulturális normáknak nem megfelelő, azokat sértő magatartásokat), ez a mai napig alapvető törekvése a jogrendeknek.

A jogrendszerek az idők során gyakorlatilag feladták, hogy az élet minden területén a létező társadalmi szokásokkal, elvárásokkal teljes összhangban levő normarendszert foglaljanak egységes kódexbe. A kodifikálástól manapság azt szokás elvárni, hogy foglalja jogszabályba a társadalmi élet konszolidált és normál működéséhez elengedhetetlenül fontos szabályokat. Mindezt kifejezi az az általánosan követett jogelv, amely szerint „mindent szabad, amit nem tilos”. Azaz a modern társadalmak alkotmányos jogrendje szűkebb területet fog át annál, mint amire különféle normák, elvárások, erkölcsi és civilizációs szabályok vonatkoznak. Másfelől viszont a jog hatályának leszűkítése, annak

kimondása, hogy a jog nem ad általános, mindenre kiterjedő útmutatót arra nézvést, hogy mi helyes és mi nem – ez együtt jár azzal, hogy ami *az alkotmányos jogrendbe belefoglaltatik, ami a jogrend része, az mindenkire egyformán, egyenlő szigorral vonatkozik.*

Az államok és a jogrendek lehetősége nemcsak az, hogy a társadalom közgondolkodásában amúgy is létező, meggyökeresedett normákat foglalják írásba, jogszabályba, hanem az is, hogy *a köz érdekében eljárva, a legitim erőszak eszközeivel* élve olyan normákat, magatartásokat is kikényszerítsen az emberekből, az állampolgárokból, amelyeknek a betartását ők maguktól nem tartanák túlzottan fontosnak. Ilyen – az állampolgárok akaratával, saját bensőjükből fakadó normákkal szemben is képviselhető – kényszert jelenthetnek azok az esetek, amelyekben:

- az állam a saját működtetéséhez szükséges állampolgári kötelezettségeket írhat elő – például adófizetés, kötelező katonai szolgálat stb.
- a társadalom közös értékeinek védelme érdekében tiltásokat fogalmazhat meg – például higiéniai és környezetvédelmi szabályok, a közlekedés szabályai, az ünnepnapra munka tilalma stb.
- a társadalmi fejlődés, haladás érdekében akár az állampolgárok magánmeggyőződése ellenére is kikényszerítheti például a gyerekek iskoláztatását vagy a fertőző betegségek elleni védőoltások beadatását stb. (az utóbbi eseteket szokás úgy jellemezni, hogy az államnak „civilizatorikus” funkciói is vannak).

Ha az állam feladata és lehetősége az, hogy akár a mérvadó társadalmi normák ellenére is betartasson különféle szabályokat, normákat, akkor mindez összetettebbé és bonyolultabbá teszi az állam és a társadalom viszonyát annál, mintha az állam kizárólag a társadalmi közakarat letéteményese, a társadalmat reprezentáló szereplő lenne. *A modern állam és társadalom viszonyát* egyszerre jellemzi az *összhang* társadalom és megjelenítője-képviselője között, és az *a konfliktus*, amelynek különféle forrása lehet:

- az állam olykor tudatosan fellép az általa nemkívánatosnak minősített szokások ellen, akkor is, ha az állam által képviselt normákat a társadalom jelentős része nem osztja (például a szemetelők, a gyorsajtók, az adócsalók ellen);
- az állam olykor kiterjeszti a tiltásokat olyan területekre is, ahol az emberek nem gondolnák, hogy szabályokat kellene követniük (például amikor a XIX–XX. század fordulóján a székesfőváros villamosjáratainak kiakasztották a „Földre köpni hatóságilag TILOS!” táblákat, akkor ennek akkoriban megvolt az a jelentősége, hogy a budapesti építkezésekre feltóduló, jellemzően döngölt földes padlójú parasztházakból származó emberek figyelmét fel kellett hívni arra, hogy a földes padlóra való köpködés „porfogó” funkciójára a villamosokon semmi szükség);
- olykor viszont az állam a saját működésének érdekeit előbbre helyezi a társadalmi akarat érvényesítésénél (például amikor felesleges bürokratikus szabályokat ír elő: a több papír kényelmesebbé teheti az államapparátusban dolgozók munkáját, de nélkülözhető, az állampolgárok vegzálását jelenti a társadalom számára);
- olykor a konfliktus az államon belül is megjelenik, pl. különböző pártok, apparátusok között, amelyek különböző társadalmi akaratokat, csoportérdekeket ütköztetnek az államszervezetben belül is.

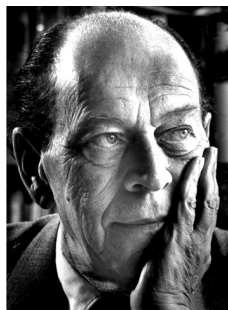
Mindezek a konfliktusok szükségszerűek, hiszen a változó gazdasági-társadalmi körülményekhez való igazodás kényszere állandó változást és ezzel együtt állandó konfliktusokat generálnak a jogrendben és az államszervezetben belül is. A modern kapitalizmus világában, ahol a változások gyorsabbak, a versenyek és konfliktusok állandóbbak, mint a korábbi társadalmakban, a jogrend és az állam is gyakoribb és gyorsabb változásokra vannak kényszerítve, és ezzel összefüggésben, ők maguk is egyre inkább részesei a konfliktusoknak. Azaz már nem a társadalmon felülemelkedett, arra a magasból rátekintő és szabályozó hatalmak – hanem maguk is részesei a társadalom és gazdaság mindennapos működésének, konszenzuskereséseinek és konfliktusainak.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

- Vannak-e olyan társadalmi normák, elvárások, jogszabályok, amelyek Ön szerint teljesen feleslegesek és értelmetlenek? Milyenek, mik ezek? Miért léteznek, ha értelmetlenek?
- Vannak-e olyan elvárások, normák, amelyeknek terhes, nyűgös megfelelni? Mi a hatásuk ezeknek?
- Vannak-e olyan emberek (illetve olyan helyzetű emberek) az Ön környezetében, akikben tiszteli azt, hogy igyekeznek megfelelni a normáknak – a nehézségek, értelmetlenségek, lehetetlenségek ellenére is?
- Ismer-e olyan embereket (olyan helyzetekben), akik azzal váltják ki az Ön tiszteletét, ha vállaltan, öntudatosan figyelmen kívül hagyják a normákat, jogszabályokat? Mi szokott ilyenkor történni?
- Ismer-e olyan helyzeteket, amelyekben szisztematikusan „rosszul működik” a társadalom: nem azt teszi felelőssé, akit kellene? Nem azt bünteti, akit kellene? Nem az viseli a hátrányos következményeket, akinek kellene?
- Előfordul-e, hogy a hasonló méltánytalanságok már csoportok szintjén, társadalmi méretekben is igazságtalan hatásokat eredményeznek? Ha igen, mire gondol?
- Ha Önön múlna, mit tenne ez ellen?
- Tudna-e példákat sorolni a felesleges, öncélú szociális „moralizálásokra”, álszent szociális normákra, szabályokra?
- Tudna példákat a „szociális cinizmusra”, hogy egy-egy erkölcsi vagy más normát semmibe vesznek, hogy azokat feleslegesnek, nélkülözhetőnek, megkerülhetőnek tekintsék?

Milyen is a társadalom?

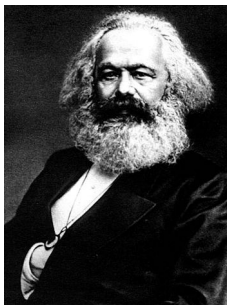
Hogy a „társadalom” mivel, mennyivel több „az emberek halmazánál”, és hogy az emberek miképpen kapcsolódhatnak részként a társadalom egészéhez: erről szól a *szociológia* tudománya. Nem vállalkozhatunk a szociológia rövid összefoglalására – legfeljebb néhány fontosabb szociológiai felvetést villanthatunk föl azok közül, amelyek a szociálpolitika kérdésköréhez kapcsolódnak.



Örkény István (1912–1979), író, drámaíró. Egyperces novellái a kelet-európai abszurd műfajt teremtő gyöngyszemei: a lehető legtömörebben mutatják be a jelenségek lényegét, de azok fonákságát, lehetetlenségét is.

Örkény István egyik híres *Egyperces* novellájában arról elmélkedik, hogy mi is a paprikafűzér lényege. Talán a paprikák? Netán a madzag, amelyre fel vannak fűzve? Az ő konklúziója az, hogy a paprikafűzér lényege: maga a paprikafűzér paprikástul, madzagostul. Nos, Örkény analógiáját kölcsönvéve azt mondhatjuk, hogy a társadalom lényegét sem tudjuk megragadni sem akkor, ha kizárólagosan az emberek, a társadalom tagjai felől közelítünk, sem akkor, ha a társadalmat összetartó viszonyokból, társadalmi kötelékekből indulunk ki. Ezzel együtt a szociológiában megkülönböztethetjük azt a két irányt, amelyek közül

- az egyik inkább az *emberekből, a közöttük fennálló különbségekből és egyenlőtlenségekből* építkezik – idesorolhatjuk a társadalmi egyenlőtlenségekről, a *társadalmi struktúra* meghatározó osztályairól, rétegeiről, rétegződéséről szóló elméleteket;
- a másik inkább a *társadalmat rendszerként összetartó mechanizmusokból, a társadalom működését leíró funkciókból és annak zavarai*ból építkezik – idesorolhatjuk a különböző *funkcionalista, anómia- és rendszerelméleti* megközelítéseket.



Karl Heinrich Marx (magyarosan Marx Károly) (1818–1883), német filozófus, közgazdász, a szocialista munkásmozgalom teoretikusa, a marxizmus névadója. Kapitalizmuskritikájáról és a történelemnek osztályharcok történeteként való felfogásáról ismert. Friedrich Engelsszel közösen írt munkája, a Kommunista kiáltvány a marxista politikai mozgalmak alapdokumentuma, háromkötetes, terjedelmes műve, a Tőke a kapitalista gazdasági és társadalmi berendezkedés máig nagy hatású leírása, elemzése és kritikája. A modern közgazdasági és szociológiai gondolkodásra igen jelentős hatást gyakorolt, a legtöbb társadalomtudósnak van valamiféle viszonya Marxhoz – nemcsak akkor, ha Marx követője, hanem akkor is, ha ellenzője és kritikusa, valamiféle formában továbbgondolója felvetéseinek.

Az *első csoportba* sorolható nézetek alapvetően az embereket rendszerező, osztályozó, kategóriákba soroló elméletek. Ezeknek az elméleteknek fontos alkotóeleme annak számbavétele, hogy az emberek milyen javakkal, dolgokkal, jövedelmekkel és megélhetési feltételekkel rendelkeznek. Ám jellemzően a dolgoknál is fontosabb kérdésnek szokták tartani a *hatalom* kérdését. Max Weber nyomán hatalomról akkor szoktunk beszélni, ha bizonyos emberek *rendelkeznek azzal a képességgel, olyan helyzetben vannak, hogy mások cselekedeteit az akaratuk ellenére is képesek befolyásolni, sőt meghatározni.* (Sokszor a dolgok feletti rendelkezésnek is ez adja a legfontosabb társadalmi jelentését: aki elég sok jószággal, dologgal rendelkezik, annak az életét mások kevésbé tudják befolyásolni, ő maga viszont sokan mások életét is képes lehet befolyásolni. Marx ilyen jelentőséget tulajdonít a termelőeszközök feletti tulajdonnak: a tőkés hatalmat gyakorol a hasonló dolgokkal nem rendelkező, azoktól megfosztott munkás felett.) Természetesen ezek az elemek nemcsak osztályokba, csoportokba, típusokba osztályozzák (csoportosítják, tipizálják) az embereket, hanem különböző relációkat, összehasonlításokat vagy kapcsolatokat (jellemzően: konfliktusokat) is leírnak a különféle kategóriákba sorolt emberek között. (Például hogy kiknek miből van több vagy kevesebb, ki mit igyekszik megszerezni a másik csoportba tartozótól – vagy éppen előle –, és mi jellemzi a másik csoport küzdelmét a hasonló törekvésekkel szemben.)

A *második csoportba* sorolható elméletek egyfajta *működő, gyakran mechanikus gép*hez vagy *biológiai organizmushoz* hasonlatos rendszernek állítják be a társadalmat, és alapvetően azt vizsgálják, hogy emberek, intézmények, csoportok mivel, hogyan járulnak hozzá a rendszer működéséhez. Émile Durkheim nyomán a társadalom működésére nemcsak a „normál” működés vizsgálatából következtethetünk, hanem annak zavarai**ból** is. (A zavarok léte és érzékelése nélkül fogalmilag sem lenne értelme a „normális” működés feltételezésének.) A sima és gördülékeny működésmód túlságosan magától értődő, túlon túl nehezen feltárható – viszont ha különféle célok és eszközök, különféle értékek között feszültségek, diszfunkciók keletkeznek (márpedig ilyesmi mindig vannak), akkor ebből könnyebben megérthetjük a társadalom normál „üzemmódját” is.

A modern kor leírására született szociológiai elméleteket nem könnyű általánosítani, és a korábbi korok társadalmi problémáinak megértésére alkalmazni. Annyit azonban megtehetünk, hogy a *társadalmi viszonyokban rejlő, vagy*

azokban gyökerező gondokat, drámákat, feszültségeket a későbbiekben, a szociálpolitika kifejtése során „szociális kérdésként”, „szociális problémaként” tárgyaljuk.

Hogy mi az, ami szociális kérdés – különösen hogy mi az, ami az egyéni-individuális problémáktól megkülönböztethetően szociális kérdés –, arra lehetetlen elviekben korrekt választ adni. Egy baleset vagy egy betegség természetesen egyéni, individuális kérdés – különösen akkor, ha a gyógyító orvos foglalkozik vele. Azonban a betegség, a sérülés szociális kérdés, mielőtt egy szociológus vagy szociálpolitikus foglalkozik vele – hiszen a beteg vagy a sérült ember számára más esélyeket és lehetőségeket kínál fel, másképp jelöli ki helyét a társadalom, mint az egészségesnek; más intézményekkel és emberekkel lép kapcsolatba, mint az egészséges (például az egészségügygel, a biztosítóval), és mások lesznek a kapcsolatainak, kapcsolatrendszerének a sajátosságai is. Nem nagy tévedés azt állítani, hogy *egy szociológus vagy egy szociálpolitikus számára minden probléma, bármely gond lehet társadalmi, szociális kérdés is*. Méghozzá – a fenti megkülönböztetést folytatva – kétféle értelemben is:

- Egyrészt minden szociális kérdés *a társadalmi struktúrában és az egyenlőtlenségi rendszerben gyökerező* kérdés. Ezen talán túl is léphetünk – a fabianus Webb házaspár alapvető művének (*Munkásdemokrácia*) első rövid tömondatát idézve: „*A szociális kérdés: hatalmi kérdés.*”
- Másrészt minden szociális kérdés valamiféle „*funkcionális*” kérdés, azaz akkor beszélünk *szociális problémáról*, ha valami „*elromlik*”, *nem működik elég jól* a társadalom gépezetében, ha valami zavart, feszültséget állít elő a társadalom működésében.



Martha Beatrice Webb (1858–1943) és **Sydney James Webb** (1859–1947), mindketten a Fabianus Társaság meghatározó alakjai, mindketten részt vettek a London School of Economics alapításában is. Számos közös munkájuk közül a leghíresebb a *History of Trade Unionism* (1894), amelyet magyarul a Társadalomtudományi Könyvtár adott ki 1908-ban, *Munkásdemokrácia* címmel. A fabianusok a brit társadalomtudomány jeles tudósai által létrehozott, nem marxista elveket valló, a társadalmi egyenlőség eszményét képviselő, mindmáig aktív társaság. A szegénység elleni küzdelmet kiemelkedő jelentőségű kérdésnek tekintik, és elköteleződésükben komoly szerepet játszik az a sokak által vallott nézettel szembeni elborzadásuk, miszerint a szegénység nem társadalmi probléma, hanem a szegények morális gyengesége, lustasága és korlátozott észbeli és fizikai képességei teszik a szegényeket szegénné. A fabianusok szerint a szegénység alapvetően társadalmi és nem egyéni-morális problémákból fakadó probléma.

Hogy mi az az egyenlőtlenségi helyzet, mi az a hatalmi egyensúlybomlás, és mi az a működési mód, amelyet egy-egy kor egy-egy társadalmi zavarnak, problémának érzékel – arról hasonlókat mondhatunk el, mint az egyéni bajokról, gondokról. Részben függ az objektív, anyagi, fizikai, gazdasági körülményektől – de legalább ennyire függ a társadalom kollektív tudatától, közös meggyőződéseitől, ezek lététől vagy hiányától, a közös meggyőződéseket és szokásszerűségeket rögzítő intézményektől és szabályoktól (ezek lététől vagy hiányától).

Természetesen vannak olyan helyzetek – mint amilyenek természeti csapások, háborúk, éhínségek –, amelyek jelentős tömegben veszélyeztetik emberek életét, és pusztán ennélfogva is társadalmi-szociális kérdésként jelennek meg. Azonban ezek a ritkább helyzetek.

A gyakoribb helyzet az, hogy maguk a társadalmak, a társadalmat reprezentáló intézmények értelmezik problémának, megoldandó szociális kérdésnek az élet bizonyos jeleit, jelenségeit. A ma embere nem szokott erről elgondolkodni, de azok a társadalmi-szociális problémák, amelyeket ma természetesen, magától értődően tartunk problémának, távolról sem jelentettek mindig és mindenhol problémát. Sokan azt gondolják például, hogy a *szegénység* vagy a *munkanélküliség* szociális problémája *mindig* is jelen volt az emberiség történetében – pedig ez messze *nem így van*. A modernitás előtti korokban (vagy számos mai, fejlődő államban) az emberek zöme a mi mai fogalmaink szerint elképesztő szegénységben élt – illetve él –, ám azok a társadalmak ezt nem feltétlenül tekintették (tekintik) problémának. Az az élethelyzet, ami a mi fogalmaink szerint szegénység, az őszertük olykor természetes, magától értődik, egyéni sors és nem társadalmi probléma, s ekképp belenyugvással és elfogadással kell vele együtt élni. A szegénység onnantól fogva jelent társadalmi problémát, hogy a felvilágosodás korának gondolkodói és politikusai társadalmi jelenségnek, társadalmi eredetű problémának minősítették – nyomukban és az ő hatásukra pedig a ma is meghatározó europээр közgondolkodás is annak tartja. Még inkább ez a helyzet a munkanélküliséggel. Ha jól belegondolunk, a munkanélküliség problémáját értelmetlen lenne felvetni olyan korokban és helyzetekben, ahol nem a bér munka jelenti az emberek többségének meghatározó létfenntartási eszközét, ahol nem a bér munka jelöli ki a meghatározó, legáltalánosabb társadalmi pozíciókat. Magyarán: a munkanélküliségről csak a kapitalizmus körülményei között lehet akár csak elviekben is beszélni. Ám a korai kapitalizmusban – noha a mai fogalmaink szerint akkora volt a munkanélküliség, amire soha példa a későbbiekben nem volt – mégsem beszélt senki sem a munkanélküliség társadalmi problémáiról. A munkanélküliség csak a XIX. század óta „társadalmi” és „szociális kérdés”, azóta és amiatt, hogy befolyásos csoportok (állami bürokráciák és szakszervezetek) társadalmi problémaként néven nevezték azt, és elég erőseknek is bizonyultak ahhoz, hogy a munkanélküliség problémáját társadalmi, szociális problémának fogadtassák el.

Milyenek a társadalmi egyenlőtlenségek? Milyen a társadalmi struktúra?

Osztály, réteg, rétegződés

Az *osztályelméletek* és azok finomított változatai, a különféle rétegződési elméletek a társadalom legfontosabb strukturáló elvének az *anyag*i javakkal való rendelkezésben való *különbségeket* (Max Weber), illetve ezen túl, a *hatalomban*, a *társadalmi befolyásolás képességében* való *különbségeket* (Marx és a marxisták) tekintik. Ezekben a megközelítésekben alapvetően az *osztály* fogalma *jelöli a hasonló anyag*i, illetve *hatalmi helyzetben levőket* (illetve ha az osztály fogalma túl nagy, és emiatt túlságosan összemosódott csoportokat jelölne ki, akkor a finomabb, pontosabban lehatárolt csoportokat szokás rétegeknek tekinteni). A marxista hagyomány nyomán szinte valamennyi ismert osztály- és rétegződési elmélet a kapitalista társadalmak legfontosabb határvonalát az egyes osztályok között abban jelöli ki, hogy

- vannak azok a csoportok, amelyek tőkével, vagyonnal, termelési eszközökkel rendelkeznek (ők a tőkések, kapitalisták);
- és vannak azok a csoportok, amelyek a munkaerejüket adják el a termelési folyamatban, és a munkaerejük értékesítéséből, bérből és fizetésből élnek (ők a munkások, proletárok);
- a marxista megközelítések ehhez még hozzáteszik azt is, hogy e két csoport nem pusztán elkülönül egymástól, hanem egymással éles konfliktusban, osztályharcban is áll.

A hagyományos szociálpolitikai megközelítések a tőke és a munka, a tőkés és a proletár közötti aszimmetrikus viszonyra, a kizsákmányolásra reflektálnak, és kiindulópontként

- vagy azt elemzik, hogy a szociálpolitika mennyiben a tőkés uralmi viszonyok fennmaradását és a kapitalista társadalom stabilitását szolgáló rendszer (ilyen nézeteket képvisel például az angol *Jan Gough* vagy a német *Claus Offe*);

- vagy azt elemzik, hogy a jóléti rendszerek mennyiben jelentik a munkásosztály választói hatalmának, politikai megerősödésének sikereit. Ilyen nézetek a meghatározóak a skandináv jóléti teoretikusok – például *Gøsta Esping-Andersen*, *Walter Korpi* – munkáiban. Korpi elméleti felvetésében a jóléti rendszerek olyan hatalmi erőforrást jelentenek, amely a demokratikus szavazás és a jóléti újraelosztás révén lehetőséget teremt a munkásságnak arra, hogy ellensúlyozza a tőke kizsákmányolását;
- de foglalkozhatnak ezek az elemzések azzal is, hogy a különféle társadalmi csoportok érdek-képviselési és lobbierreje – ennek nyomán pedig a jóléti újraelosztás iránya és mértéke – mennyiben rendezi át a demokratikus döntési folyamatokat, a „közösségi választások” kimeneteit, illetve hogy ezek révén miképpen változnak az egyes társadalmi rétegek társadalmi pozíciói.



Claus Offe (1940–), a XX. század meghatározó politológusa, politikai szociológiával foglalkozó tudósa. Jürgen Habermas tanítványaként kezdte pályáját, munkássága jelentős a demokrácia, a kapitalizmus, a munkaerőpiacok és a jólét összefüggéseinek vizsgálatában.



Gøsta Esping-Andersen (1947–), dán szociológus, a jóléti államok típusainak, változásainak kutatója. Leghíresebb munkája a Jóléti kapitalizmus három világa, amely, bár számos kritika illeti a „korszerűtlensége” miatt, ma is meghatározóan ötletesen, szellemesen és egyszerűen írja le a különféle jóléti berendezkedéseket, rezsimeket. Esping-Andersen fontos szakértői és tanácsadói szerepeket tölt be több kormány és nemzetközi szervezet mellett, fontos szerepe volt az EU portugál elnöksége alatt kidolgozott lisszaboni stratégia kimunkálásában.



Walter Korpi (1934–), svéd szociológus, a stockholmi egyetem szociálpolitika-professzora, a Swedish Institute for Social Research (SOFI) igazgatója. A svéd modell tanulságainak, így a szakszervezetek szerepének, az érdekkonfliktusok sajátos rendezésének, a demokratikus osztályküzdelmek megvívásának, a skandináv jóléti állam és állampolgára közötti viszony kialakulásának empirikus és elméleti leírása és elemzése tette ismertté munkásságát.

Az újabb elméletek visszatükrözik azokat a fontosabb társadalmi és gazdasági változásokat, amelyek mindenképpen átrendezték a kapitalista társadalom szerkezetéről kialakult hagyományos modelleket. Ezek a változások – amelyek az elméletekben is megjelennek – a következők lehetnek:

- A bér munka és a proletár státus átértelmeződése: A bér munkás kizsákmányolásánál létezik nagyobb fokú kizsákmányolás és hatalmi alávetettség is: a munkanélküliség, a bér munka integrációs mechanizmusaiából való kirekesztődés (*Robert Castel*).
- A tőke átrendeződése: A tőke nagyfokú nemzetközi-globális koncentrációja mellett szintén egyre növekvő arányt tesznek ki az önfoglalkoztató, kisvállalkozó „kistőkések”, valamint egyre több kisbefektető jelenik meg a tőzsdéken és értékpapírpiacon – akik bár elvileg „tőkések”, gyakorlatilag mégis közelebb állnak a „munkásokhoz”.
- A hagyományosan tőkének tekintett javak (pénz, értékpapír, termelőeszközök, vállalati tulajdonrészek stb.) mellett egyre inkább tőkeértékű, tőkére átváltható javakat jelent a tudás, a kapcsolatrendszer (*Pierre Bourdieu*), a globalizációs hatások között a gyors információszerzés, az „információs” és a „tudásalapú” gazdaságba és társadalomba való bekapcsolódás.
- Az igazi uralmi pozíciót nem annyira a tőke tulajdonlása biztosítja, hanem a tőke feletti rendelkezés – ennek jó fokmérője az alkalmazotti létben betöltött magas menedzseri, vezetői, szakértői pozíció, a jövedelem és a fogyasztás szintje stb.



Robert Castel (1933–), francia történész, szociológus, a párizsi EHESS (École Hautes Études en Sciences Sociales) P. Bourdieu-t követő kutatási igazgatója. A kapitalista társadalomfejlődés kritikai teoretikusa, társadalomtörténésze, átfogó elemzéseket írt a szociális kérdés alakváltozásairól, a társadalom bizonytalanságáról, a diszkrimináció kérdéseiről.

Gyakran a szegényeket, a munkanélkülieket elkülönült társadalmi rétegnek, sőt osztálynak is tekintik (sőt a képlet tovább bonyolítható akkor, ha a nem kevés lenézést és megvetést kifejező „underclass” fogalmát is figyelembe vesszük, amely fogalom valamiféle, az osztályszerkezet alatti „osztályként” jelöli a szegényeket) – ebben az értelemben a szociálpolitikai beavatkozások célcsoportjai rétegek, osztályok is lehetnek.

Rend, megbecsültség, státus, kaszt, kultúra

Max Weber társadalmi struktúra-felfogásában a *megbecsültség*, a *presztízs* nem azonos módon szervezi a társadalmi egyenlőtlenségeket, mint az anyagi javakkal való rendelkezés, az osztályhelyzet. Még a beérett modern kapitalista

társadalmakban is előfordul az, hogy a vagyonossághoz, gazdagsághoz alacsony megbecsültség, sőt akár megvetés és lenézés társul (maffiózók, bűnözők), míg olykor átlagosan nem túl magas anyagi helyzettel kiemelkedően magas megbecsültség és elismerés jár (egyetemi tanárok, orvosok stb.).

A tekintély, megbecsültség, a rendies pozíció alapján körülírható társadalmi helyzetet, pozíciót gyakran nevezik „státusnak”. Az amerikai szociológiából átvett „felső”, „felső-közép”, „közép”, „alsó-közép” és „alsó” osztályok kategóriái tartalmukban közelebb állnak a megbecsültség alapján meghatározott „rendies” „státus” kategóriákhoz, mint a hagyományos „osztály” alapú struktúra meghatározottságokhoz.

A modern kapitalista társadalmakban megfigyelhetőnél még jelentősebb lehet az eltérés az anyagi alapú „osztályhelyzetek” és a megbecsültség, tekintélyalapú „rendies helyzetek” között a történelmileg elmaradottabb, fejlődő és feltörekvő társadalmakban.

Így például az indiai társadalomban a hagyományosan meghatározó társadalmi különbséget a különböző kasztokhoz való tartozás jelenti, és ebben a felvetésben a legalacsonyabb kaszthoz tartozó „pária” nem annyira a szegénységet, a nélkülözést, mint inkább a lenézettséget, a megvetettséget jelöli ki a csoporthoz tartozók számára.



Erdei Ferenc (1910–1971), politikus, szociológus, a népi írók csoportjának a tagja, 1945 után többször miniszter volt, 1956-ban miniszterelnök-helyettes, 1956 után pedig a szövetkezetesítés egyik élharcosa volt. Könyveiben a parasztság helyzetéről írt, szociográfiai tanulmányaiban elemezte a mezőgazdaságból élők sorsát. A magyar társadalom kettős szerkezetéről (egyszerre félig feudális-rendies, és ugyanakkor kapitalista-polgári) szóló gondolatai a későbbi magyar társadalomtudományi gondolkodást döntően befolyásoló elméleti eredményei.

Hasonló „rendies” pozícióként írja le a II. világháború előtti magyar társadalomban a „paraszt” helyzetét Erdei Ferenc. A parasztnak akár földje, birtoka is lehet, de ettől még a magyar paraszt nem lesz nyugatias, semleges fogalmakkal jellemezhető mezőgazdasági vállalkozó, farmer vagy mezőgazdasági munkás. A paraszt kifejezés „süt”, bánt – a lenézés, az alacsonyabb megbecsültséget fejezi ki. Ennek bizonyos jeleit ma is lehet érezni, nem csupán a paraszt kimondottan sértő tartalmában, hanem a vidékiekkel, a fálusiakkal szembeni olykori lenézésben, a „vidéki” kifejezés becsmérlő tartalmában.

Olyan társadalmi környezetben, ahol a rendies, a megbecsültség és presztízs szempontú különbségek meghatározóak a társadalmi egyenlőtlenségekben, a társadalmak tagozódásában, ott gyakran úgy írják le e *rendies különbségeket*, mint „*kultúrák*” különbségeit. Ebben a szövegkörnyezetben a kultúra nem azt jelenti, mint az úri társaságok csevegéseiben (durván: nem a tudomány, a művészet és a szórakozás-szórakoztatás „termelését” és „fogyasztását”), hanem különféle életszervező elveket és normarendszereket. Így a „paraszti kultúra” elsősorban nem a fazekasság tárgyi kultúráját vagy a népmesék és népdalok folklórvilágát jelenti, hanem azt a normarendszert, amelyben az emberek a természeti és társadalmi körülményeknek való alárendelődést elfogadva, a hagyományos élet- és munkarendet követve, a föld utáni vágyakból és a földnek való kiszolgáltatottságból nem kitörve élik le életüket.

Hasonlóképpen gyakran kultúraként írják le különféle foglalkozási csoportok (például halászok, ló- vagy ékszerkereskedők stb.) vagy etnikai kisebbségek (indiánok, eszkimók, oláh cigányok, zsidók stb.) sajátos élethelyzeteit és az azokkal járó megbecsültségeket-megbélyegzettségeket.

A megbecsültségekben, presztízsbén, kultúrában mutatkozó különbségeket és egyenlőtlenségeket a szociálpolitika nem, vagy legfeljebb közvetett eszközökkel képes befolyásolni. Ilyen törekvésként értelmezhetjük olyan fogalmak előtérbe kerülését, mint a kirekesztés elleni küzdelem vagy a multikulturalizmus.

Sajátos szociálpolitikai problémát jelent az, hogy olykor pusztán bizonyos programokban való részvétel (pl. közmunka), bizonyos szolgáltatások igénybevétele (pl. pszichológiai és pszichiátriai kezelés) vagy bizonyos ellátásokban való részesülés (pl. népkonyha, ingyen ruhaosztás, jövedelemteszt alapján megállapított segély) az érintettek megbecsülését, presztízst rombolja: stigmatizálja, megbélyegzi őket.

Hatalom

A hatalom mibenlétét általában Max Weber nyomán olyan sajátos képességnek, helyzetnek szokás értelmezni, amelyben bizonyos emberek a saját akaratukat más emberekre a saját akaratuk ellenére is rá tudják kényszeríteni. Amikor a hasonló helyzetek állandósulnak, intézményesülnek, azt Weber az uralom fogalmával írta le.

Marx a más befolyásolásának képességében jelentkező hatalmi különbségeket a termelőeszközökkel való rendelkezésben vélte megragadni: a tőkés nem csupán a termelés anyagi feltételeivel, a tőkével rendelkezik, hanem a tőke tulajdonlásán keresztül hatalmat gyakorol a tőkéttől megfosztott munkás, a proletár felett is. Marx elméletében a tőkével rendelkezők és a tőkével nem rendelkezők között, a tőkés és a munkásosztály között feloldhatatlan hatalmi konfliktus feszül, amely konfliktust ő az osztályharc fogalmával írta le.

A társadalomtudományokban *legitimnek* szokás nevezni azt a hatalmi állapotot (illetve a hatalmi viszonyok tartóssá, állandóvá válása esetén azt az uralmi helyzetet), amelyben az *emberek belátják, elismerik és elfogadják azt, hogy más emberek az ő akaratuk ellenére is befolyásolhatják cselekedeteiket és döntéseiket*. Ennek a legitimitásnak – Max Weber nyomán – három különböző lehetséges alapját tudjuk megkülönböztetni. A hatalmi legitimitás alapjául tehát a következők szolgálhatnak:

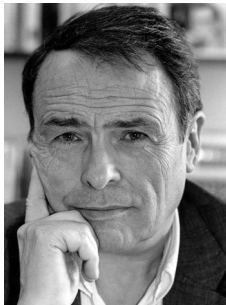
- A hatalmat gyakorló személy közvetlen kapcsolatban, afféle „baráti viszonyban” áll az égiekkel, a Földön túli hatalmakkal, és e jó kapcsolatát a földi vágyak és akaratok közvetítésére is használja. Ilyen legitimitás jellemzi a sámánok, dervisek, papok hatalmának elfogadását. Az uralom ilyen típusát „*karizmatikusnak*” szokás nevezni.
- Az emberek természetesnek és magától értődőnek szokták meg azt, hogy épp azok gyakorolják a hatalmat, akik gyakorolják. Ilyen megszokást, magától értődést teremthetnek a születési előjogok, a társadalmi pozíciókba való beleszületés elve, illetve azok a társadalmi viszonyok (például a feudalizmus), amelyekben a beleszületés jelöli ki az emberek rangját, társadalmi helyzetét. Hasonlóan a hagyomány és a rangok tisztelete a meghatározó hatalomgyakorlási alap az olyan szervezetekben, mint például a hadsereg. Az uralom megszokás, hagyományalapú típusát „*tradicionálisnak*” szokás nevezni.
- Az emberek belátják azt, hogy a közös célok elérése érdekében el kell fogadniuk mások irányítását, vezetését. Elismerik azt, hogy a „főnök” rendelkezik mindazokkal az ismeretekkel, tudásokkal, átlátásokkal, hogy meghatározza a beosztottak cselekedeteit – akár azok meggyőződése, akaratuk ellenére is. Az uralomnak a közös célok elérése érdekében elfogadott típusát „*racionálisnak*” szokás nevezni – és e racionális elvű hatalomgyakorlási forma szorosan összefügg a modern kor *bürokratikus* (piaci és állami) szervezeteinek kialakulásával.

A legitim hatalom kapcsán felvethető az a kérdés is, hogy vajon mi a hatalom forrása? Erre a kérdésre P. Bourdieu nyomán azt szokás válaszolni, hogy a hatalom forrása igen sokféle lehet, de a sokféleségben a hatalommal rendelkező legfontosabb tényezői a következő „tőkejavakkal” való rendelkezés:

- a „pénztőke”: a vagyon, a tőke, a termelőeszközök birtoklása és tulajdonlása;
- a „kulturális tőke”: tudás, a társadalmilag hasznosnak és értékesnek elismert tudás és iskolai végzettség birtoklása, az elismert „műveltség”;
- a „szociális tőke”: a társadalmi kapcsolatok, a „befolyásos emberek társasága”.

Bourdieu igen nagy hatást gyakorló teóriája szerint a hatalom forrását jelentő „tőkejavak” kiterjesztett értelemben is úgy működnek, mint a gazdasági tőke:

- átválthatók és behelyettesíthetők egymással;
- nem az egyes tőkejavak, hanem az összítő mennyisége határozza meg a társadalmi helyzeteket, pozíciókat;
- a tőkejavak a modern társadalmakban is öröklődnek – nem csupán az anyagi javak és a pénz, hanem a tőkeértékű műveltség-iskolázottság és a kapcsolati rendszerek is;
- ezen öröklődés alapján a társadalmi hatalmi viszonyok, a *hatalmi megosztottságban elfoglalt helyzetek struktúrája folyamatosan újratermelődik, reprodukálódik.*



Pierre Bourdieu (1930–2002), francia szociológus, kora francia közéletének meghatározó alakja – elsősorban mint a '90-es évek neoliberalizmusa és a globalizáció ellen küzdő, baloldali kritikus. Szociológiai munkásságának legjelentősebb eredményei a társadalmi-hatalmi viszonyok reprodukciójával (ebben az iskolarendszer szerepével) és a különböző tőkejavak egymásra való átválthatóságával, rekonverziójával kapcsolatosak.

A Marx utáni hatalmi elméletek mindegyike valahogyan „viszonyul” a marxi kiindulópontokhoz. Van, aki vitatja a különféle hatalommal rendelkezők közötti állandó és folyamatos konfliktus létét, és a társadalmi egyenlőtlenségeket valamiféle harmonikus, együttműködő viszonyként (vagy legalábbis: arra való törekvésként) írja le.

Mások a marxista leírást túl leegyszerűsítőnek vélik, és legalábbis a modern kapitalizmus hatalmi tagozódását lényegesen bonyolultabbnak írák le. Így a társadalmi osztályok közötti egyenlőtlenségeket finomítva, különböző hatalmi sajátosságokkal jellemezhető rétegeket, csoportokat írnak körül, jellemzően:

- iskolai végzettségek;
- betöltött munkakörök, bürokratikus munkaszervezetekben betöltött beosztások, funkciók;
- a fogyasztás színvonala, gazdagsága;
- a munkával, munkajövedelemmel való rendelkezés és a munkától, önálló jövedelemszerzési lehetőségektől való megfosztottság;
- etnicitás, vallás, kisebbségi másságokhoz és többségi csoportokhoz tartozás;
- nem, életkor, egészségi állapot és demográfiai sajátosságok alapján.

Politikai hatalom

A hatalom a legáltalánosabb értelemben azt a képességet jelöli, amikor valaki képes az akaratát még saját akaratuk ellenére is másokra rákényszeríteni (Max Weber).

Ennél azonban általában szűkebb értelemben a politikai hatalom gyakorlóival, pártokkal, politikai és kormányzati döntéshozókkal kapcsolatban szokás felvetni a hatalom problematikáját. Ezekben a felvetésekben az alapvető kérdések azzal kapcsolatosak, hogy kik vesznek részt a mérvadó döntések előkészítésében és meghozatalában, hogyan születnek a döntések – de akár az is, hogy hogyan nem születnek döntések, és hogyan tartható fenn a status quo.



Bibó István (1911-1979) magyar jogász, politikus, a magyar nemzet '56-os hőse. 1956-ban a Harmadik Nagy Imre-kormány államminisztere. Érdeklődött a jogelmélet, a nemzetközi jog, a közigazgatás, az államelmélet, a politikai történelem iránt; különösen a magyar társadalomfejlődést döntően befolyásoló olyan kérdések, mint a jog kényszerrel és hatalommal való összefüggése, a nemzetközi szankciók, a nemzetközi jogerő és a nemzetközi bíraskodás problémája, az államhatalmak elválasztásának elmélete, a közép- és kelet-európai politikai fejlődés torzulásai foglalkoztatták. A Kádár-rendszerrel szemben csöndes és határozott távolságot tartott, feddhetetlen erkölcsössége és tudományos teljesítménye által az ellenzéki értelmiség példaképévé vált.

Modern democráciákban a politikai hatalom gyakorlását különféle modellekben szokás leírni:

- „*Pluralista modell*”: A hatalmi ágak szétválasztását és a központi szinteknél alacsonyabb igazgatási szintek önkormányzati autonómiáját kiterjesztve gyakran úgy írják le a hatalom működését, mint ami különböző ágak, szintek, szereplők közötti konfliktusok, koalíciók és megállapodások színes kavalkádja. A modell természetesen nem azt mondja, hogy mindenki egyforma hatalommal bír, hanem csak azt, hogy sokféle szereplőnek sokféle, egymást átfedő területen sokféle erősségű politikai hatalma, befolyása van, és ezeknek a különféle irányoknak, hatásoknak az „eredője”, „vektorösszege” a politikai hatalom.
- Az „*elit modellek*” az előző elképzelésnek némiképp az ellentétét jelentik. Ezek szerint a társadalom egy szűk csoportja kezében összpontosul a befolyás, a tényleges hatalom. Ebbe a szűk csoportba a politikusokon és magas rangú kormányzati hivatalnokokon kívül beletartoznak azok is, akik közvetett módszerekkel gyakorolhatnak befolyást a politikai működésre, például üzletemberek, médiasztárok és újságírók, befolyásos tudósok és szakértők stb. Az elitekkel, a „felső tízezerrel” szemben gyakoriak a dühös és indulatos megnyilatkozások, és az eliteket gyakran mint afféle titkos szervezetként működő csoportot írják le. Ennél „gyengébb” tartalmú Bibó István elképzelése az elitről: számára természetes az, hogy minden társadalomban vannak olyan mintaadó emberek és csoportok, akik pusztán azáltal gyakorolnak hatalmat, hogy az általuk követett normákat, magatartási szabályokat, mintákat mások is követik. Bibó számára ebbe a mintateremtő és mintaadó elitbe beletartoznak az előző körön kívül a művészek és a tudósok, a magas iskolázottságú értelmiségiek is – alapvetően az ő figyelmüket kívánta felhívni az elitek befolyásolási lehetőségeivel összekapcsolandó erkölcsi felelősségre is.
- „*Korporatív modellek*”: Az elitek működését illetően gyakori elképzelés az, hogy a döntéshozók különféle szervezetek delegáltjai, reprezentánsai. Az ilyen modellek úgy írják le a hatalom működését, mintha az valamiféle szervezetek feletti komplex szerveződés intézményesülése lenne. Korábban jeleztük, hogy hasonló döntéshozatali modellekben a parlamenti pártok és a kormány mellett leggyakrabban a munkaadói és munkavállalói szervezetek, ritkábban az egyházak és hivatásrendek, szakmai kamarák, manapság egyre gyakrabban a civil szervezetek jelennek meg.

Munka

A legfontosabb társadalmi meghatározottság: mi is az, hogy munka?

Igen nehéz feladat lenne annak a világos és tiszta meghatározása, hogy mit is jelent a munka fogalma. Annyi egészen bizonyosan állítható, hogy a szó hétköznapi értelmében beleértünk olyan tevékenységeket is, amelyek társadalmi kontextusokban nem minősülnek „munkának” (a háztartási munkákat, a hobbiként végzett, szórakozásból vagy önmagunk próbára tevésére szolgáló munkákat, a barátainknak és rokonainknak szívességből elvégzett munkákat stb.). Ennek a fogalmi eltérésnek talán a legékeesebb bizonyítéka az, ha belátjuk, hogy a hagyományos munkanélkülinek elkönyvelt csoportok (például hajléktalanok, háziasszonyok stb.) bizonyosan nem a szó köznapi értelmében vett szórakozással, pihenéssel vagy szabadidős programokkal töltik el az életüket, hanem nagy valószínűséggel munkával.

Akkor is, ha ez társadalmi értelemben nem dolgozás, nem munka – hiszen ők munkanélküliek.

Polányi fogalomhasználatát idézve tehát azt mondhatjuk, hogy a kapitalista gazdaság körülményei között a „*formális*” gazdaság logikája szerint *szerveződő, a piaci cserékben intézményesülő, a munkaerőpiacokon megjelenő munkát* szokás „*igazi*” munkának tekinteni – míg az anyagi szükségletek kielégítése érdekében végzett, tehát a „szubsztantív” értelemben használt gazdasági tevékenységek más, a hétköznapi nyelvben szintén munkának, dolognak tekintett tevékenységeket nem. Más szóval, a kapitalista társadalmakban társadalmi jelentéssel bíró munkának elsősorban azt tekintjük, amely a munkaerőpiacokon megjelenik, tehát

- azt a munkát, amelynek létezését, tényét valamiféle *polgári jogi szerződés, megbízás* rögzíti;
- azt a munkát, amelynek elvégzéséért *ellentételként fizetséget, bért, megbízási díjat, árat kell fizetni*;
- azt a munkát, amelyet *hasznosnak, értékesnek fogad el* a munka elvégzőjén (és annak családtagjain) kívül a *többi piaci szereplő is* – s ennek alapján hajlandó a munka áraként, azaz bérként kifizetni a munka ellentételét.

A „valódi”, társadalmilag is elismert munka mibenlétét tehát társadalmi szokások, jogi aktusok, társadalmi intézmények írják körül. Amint azt is társadalmi berendezkedések, szokások, konvenciók és olykor rituálék határozzák meg, hogy mely munkának mi az értéke, így pl. hogy egy orvos, egy bankigazgató vagy egy „reality-show celeb” értékesebb és hasznosabb (azaz: több pénzért elvégzendő) munkát végez, mint egy ápolónő, egy pizzafutár vagy egy áruházi pénztáros.

Egyenlőtlenségek és hátrányok a munkaerőpiacokon

A hagyományos, marxi kategóriák szerint a legfontosabb társadalmi egyenlőtlenség, az osztályok közötti egyenlőtlenség maga a bér munka által keletkező egyenlőtlenség. Azaz a munka nélkül, pusztán a tőkéjük hozamából élő tőkések és a munkájuk eladásából, a bérből élő munkások, proletárok közötti egyenlőtlenség.

A modern társadalmakban azonban maga a bér munka is tagolttá vált, és a bérből élők között is jelentős egyenlőtlenségek alakultak ki. Ilyen egyenlőtlenségeket lehet leírni:

- *ágazatok között* – pl. a pénzpiacokon, a pénzügyi szolgáltatásokban foglalkoztatottak helyzete szinte mindig kedvezőbb, mint pl. a mezőgazdaságban vagy akár a szociális szolgáltatásokban dolgozók helyzete;
- *képzettség, végzettség szerint* – pl. az egyetemet végzettek munkaerő-piaci helyzete mindig kedvezőbb, mint az alapfokú végzettséggel vagy azzal sem rendelkezők munkaerő-piaci helyzete;
- *a betöltött munkakörök, a végzett munka jellege között* – pl. a munkahelyi vezetők, menedzserek helyzete kedvezőbb, mint az önálló szellemi-szakmai munkát végzőké, akiknek a helyzete még mindig kedvezőbb, mint a különféle szalagokba szervezett termelőmunkát végzőké, vagy a kisegítő, kiegészítő segédmunkákat végzőké.

Manapság nem a „proletár”-lét tekinthető a legkiszolgáltatottabb, legkiszármányoltabb társadalmi helyzetnek – hiszen a fejlett országokban, és különösen az EU tagországaiban a stabil „bérmunkás”-lét jogokkal erőteljesen körülbástyázott, biztonságos jólétet alapoz meg a munkavállalók számára.

A legnagyobb társadalmi különbség sem annyira a különféle munkaköröket betöltők között, hanem a tartósan munkával rendelkezők és a tartósan munkanélküliek között húzódik. Nem nagy tévedés leegyszerűsíteni ezt a szakadékot arra, hogy míg a tartósan, biztos és jó munkahellyel rendelkezők (és a családjuk, a gyerekeik), bár jelentős jövedelmi különbségekkel, de viszonylag jólétben élnek, addig a tartósan munkanélküliek (és az ő gyerekeik) sorsa nagy valószínűséggel a szegénység.

Mindezzel együtt a munkaerőpiacokhoz való kapcsolódás erőssége, biztonsága és jogi védettsége igen nagy egyenlőtlenségeket teremt különféle munkavállalók között. A legfontosabb, szociálpolitikai eszközökkel is kompenzálандó *munkaerő-piaci hátrányokat* a következőképpen jellemezhetjük:

- *„Marginális” munkavállalói pozíciók*: Jellemzően képzetlen, alacsony iskolai végzettségű emberek által betöltött, alacsony bérekkel és rossz munkakörülményekkel jellemezhető pozíciók. Nagy bizonytalanság, kiszolgáltatottság, a gazdasági és földrajzi körülményekhez azonnal igazodó konjunkturális ingadozások jellemzik: az igények szerint az emberek azonnal elküldhetők, és az utcáról bárki mással helyettesíthetők.
- *„Alkalmi”, „idény-” és „szezonn munkák”*: Elsősorban az évszakok és az időjárás ciklusaihoz igazodó termelési ágakban (pl. mezőgazdaság, építőipar, turizmus és idegenforgalom stb.), rövid időre történő, a tartós egzisztenciák megalapozására és fenntartására alkalmatlan munkaviszonyok.
- *„Atipikus munkarendek”*: Olyan munkaformák, amelyek eltérnek a legnagyobb stabilitást jelentő, határozatlan időre szóló kinevezéssel, hivatali munkarendben történő alkalmazástól (Magyarországon ez általában naponta 8-tól 17 óráig, máshol gyakran 9-től 18 óráig tart). Az ilyen munkák ritkábban kimondottan előnyösek is lehetnek bizonyos élethelyzetekben (például a kisgyerekes anyák számára a részmunkaidős állás), a tipikus foglalkoztatási körülményekhez képest ezek mégis rendszerint alacsonyabb bérrel és kiszámíthatatlanabb napirenddel járó elfoglaltságok (például bébisitterként gyerekekre vigyázni esténként, ha hívnak, vagy csaposnak lenni este 8 és éjfél között stb.).
- *„Számlás munkák”*: A hagyományos alkalmazotti lét jellemzője az, hogy a munkaadó elvárásait igen erőteljesen korlátozzák a munkavállalók jogai és a munkavállalói érdekképviselletekkel megkötött alkuk, kollektív szerződések. A kisvállalkozások, önfoglalkoztató vállalkozási formák, a nem alkalmazotti foglalkoztatási formák elterjedése a megélhetés bizonytalanságain kívül azt is jelenti, hogy a munkajogi védelmek nem illeltek meg azokat, akik nem bérért végzett alkalmazotti munkakört töltenek be, hanem számláért, szolgáltatásként megvásárolt feladatköröket látnak el.
- *„Fekete” és „szürke” alkalmazás*: Különösen az alacsony adó- és járulékfizetői morállal, illetve magas adó- és járulékkulcsokkal jellemezhető országokban (Magyarország is idesorolható) nagy a kísértés arra, hogy a béren felüli magas költségeket a munkaadók megspórolják (vagy hogy jobb esetben megosztózzanak a munkavállalókkal az így be nem fizetett költségeken), s ettől még a kiterjedt ellenőrzés, a lebukás és a kemény büntetés kockázata sem riasztja el őket. A bejelentetlen, „fekete” foglalkoztatás jelenti a legnagyobb fokú munkavállalói kiszolgáltatottságot, hiszen ilyen esetben nemcsak a munkajogi védelemtől esik el az illető, hanem az egészség- és nyugdíjbiztosításból is kimarad.

Mindenféle bizonytalanság, kiszámíthatatlanság, szegénységi kockázatok ellenére a *„rossz munkák”* elterjedtségének és legalizálásának *igen eltérő a megítélése*. Az EU tagországait egymással összehasonlítva úgy tűnik, hogy a *„rossz munkák”* legalizálása, a *munkaviszonyok deregulálása*, bár egyfelől *növeli a munkavállalók közötti egyenlőtlenséget*, másfelől viszont *dinamizálja és befogadóbbá teszi a munkaerőpiacokat*, erőteljesen csökkenti a tartós, masszív munkanélküliség arányait.

A munkaerőpiacok szabályozásával kapcsolatos dilemmákat egy képszerű hasonlattal érzékeltethetjük:

- Vannak olyan országok, amelyek munkaerőpiacai a hajdani *londoni emeletes buszokra*, a double deckerekre hasonlítanak, amelyekre a kalauz csak annyi embert engedett felszállni, ahány ülőhely volt, és csak akkor engedte a megállóból tovább a buszt, ha mindenki leült. Ilyen munkaerőpiacokon (mint például a francia vagy a német) erősek a munkavállalói jogok, jók és biztonságosak a munkahelyek, magasak a keresetek – viszont

egyre hosszabb sorok kígyóznak a megállóban annak reménye nélkül, hogy valaha felszállhatnak a buszokra, valaha is munkát találjanak.

- Más országok munkaerőpiacai jobban hasonlítanak a *pesti 6-os villamosra*, ahol rendszerint nem túl kényelmes a közlekedés, nagy a tömeg, viszont mindig mindenki fel tud szállni valamelyik kocsira. Ilyen országokban (pl. skandináv államok, Nagy- Britannia, Írország) gyengén szabályozott a foglalkoztatás, a jog helyett a munkaadók és munkavállalók helyi, ágazati megállapodásai, szerződésai írják elő a foglalkoztatás feltételeit, nagyobb a foglalkoztatási bizonytalanság, és sokszor rosszabbak a munkakörülmények – viszont rövid idő alatt csaknem mindenki talál magának munkahelyet, és ha nem is azonos munkahelyen, hanem valamilyen munkahelyen, de magas a foglalkoztatás biztonsága.

A megfelelő politikai összhangra, a kétféle stratégia összeegyeztethetőségére egyelőre igen csekély az esély – és ez tükröződik az EU egyértelmű foglalkoztatási stratégiájának hiányában is.

Szakszervezetek, munkaadói szervezetek, társadalmi partnerség és korporáció

A munkavállalói és munkaadói szervezetek (illetve a kormány képviselőit is magában foglaló társadalmi partnerség intézményei) minden fejlett országban komoly szerepet töltenek be a munkaerőpiacok szabályozásában, a munkajogok meghatározásában, és ezen keresztül a munkaerőpiacokon kialakuló egyenlőtlenségek befolyásolásában.

A hagyományos szakszervezeti befolyás és érdekképviselés arra épült, hogy – különösen az ipari nagyüzemekben – az alkalmazott munkások képesek voltak befolyásolni és kontrollálni a gyártási folyamatokat, aminek hatására jó alkupozícióik alakultak ki közvetlen főnökeikkel, munkaadóikkal szemben. Ennek megfelelően a szakszervezetek és az érdekképviselés elsődleges színterei a munkahelyek, nem kis részben a munkavégzés közvetlen helyszínei, a műhelyek voltak.

A globalizáció erősödésével a tulajdonosok, az érdemi munkaadói döntéshozók messzebbre kerültek; a posztindusztriális fordulat nyomán az ipari nagyüzemek gazdasági szerepe jelentéktelenebbé vált, és az automatizált műszaki és informatikai eszközökkel vezérelt szervezeti-logisztikai eszközök alkalmazása révén a munkások termelésikontroll-lehetősége gyengült. Mindezek hatására a gyárak, munkahelyek, műhelyek szintjén gyengült a szakszervezetek befolyása és hatalma, a szakszervezeti érdekvégyesítés színterévé egyre inkább az állami vállalatok (például tömegközlekedés, közszolgálatok), az utca (utcai demonstrációk), illetve a politikai tárgyalótermek váltak.

A munkaadókkal, munkavállalókkal folytatott kormányzati egyeztetéseknek különféle országokban különféle hagyományos keretei és eljárásai vannak.

Az erős bismarcki, társadalombiztosítási hagyományokkal bíró országokban (Németország, Ausztria, sokan Magyarországot is idesorolják) a társadalmi partnerek közvetlen szavazataikkal is részt vesznek a politikai döntések meghozatalában. Ilyen döntéshozói fórumok lehetnek a különféle érdekképviselési tanácsok vagy gyakran a társadalombiztosítás „önkormányzatai”. A hasonló elven működő, a parlamenti pártokon kívül más szereplőket is (elsősorban a munkaadókat és a munkavállalókat, de olykor az egyházakat és civil szervezeteket is) a döntésekben való közvetlen részvétel lehetőségével felruházó rendszereket nevezzük korporációknak, korporatív rendszereknek.

Európa más országaiban a társadalmi partnerek nem vehetnek részt közvetlenül a döntések meghozatalában – viszont különféle konzultatív és egyeztető tárgyalásokon módjuk van befolyásolni a pártok álláspontját és a parlament által meghozandó döntéseket. Ennek a szisztémának szimbolikus kifejeződése a „lobbi”, az előszoba: az érdekképviselések odáig mehetnek be, ott mindenkit elcsíphetnek és meggyőzhetnek – de a döntéshozatal helyére nem engedik be őket.

A hagyományos „társadalmi partnerség” intézményei ma elég komoly válságban vannak a következők miatt:

- Fontos érdekeket megjelenítő csoportok nem jelennek meg a döntéshozatali folyamatokban (például a munkanélkülieket képviselők nem jelennek meg a munkajogi döntések előkészületeikor, csak a munkaadók és munkavállalók).
- Nem tisztázott, hogy milyen mandátumokkal, milyen és mekkora csoportok érdekeit képviselik a partnerek.

- A hangerőnek, a marketing erejének és a nyilvánosság előtti előadásmódnak nagyobb a szerepe az érdekek megjelenítésében, mint a tényleges társadalmi súlyoknak és támogatottságoknak.

E problémákra az „előremeneküléssel” próbálnak meg reflektálni az újabb kori demokráciák, elsősorban a következőképpen:

- A „társadalmi partnerek” koncepciója háttérbe szorul, egyre inkább a „társadalmi dialógus” válik meghatározóvá.
- E dialógusokba egyre több szereplőt, egyre több „érintettet”, elsősorban civil szervezetet vonnak be.
- A társadalmi dialógusok egyre inkább konzultatív, a konszenzusokat kereső funkciót töltenek be – szemben a hagyományos többségi szavazati elven működő döntéshozatali eljárásokkal.

Nemzet és etnicitás, etnikai kisebbségek

A legáltalánosabb vélekedés szerint a nemzetek, nemzetállamok jelentik a szociálpolitika számára a legfontosabb közösséget, leginkább a nemzetek és nemzetállamok földrajzi határai jelölik ki a szociálpolitikák képletes határait is. Mindez természetes: a nemzetállamok jelentik a közös törvényi szabályozás, az adózás és az újraelosztás, az intézmények működtetésére vonatkozó azonos elvek és normák kereteit – és ez a szociálpolitikák körére is fennáll. Ugyancsak ezt az elvet rögzíti az Európai Unió is akkor, amikor általános elvként a jóléti és szociális kérdésekben a kompetenciákat a nemzeti szuverenitások, önrendelkezések körébe sorolja.

A nemzeti, nemzetállami keretek azonban nem teljesen egyértelműek. *Ha nemzeten az azonos nyelvet beszélő, azonos nemzeti kultúrában felnevelkedő emberek körét értjük*, akkor egy ilyen koncepció *megbélyegző és kirekesztő* az államhatáron belül élő *nemzeti és etnikai kisebbségekkel szemben* (idesorolva az akár több száz év óta az adott állam polgáraiként élő kisebbségeket és az újonnan érkező bevándorlókat is).

A modern demokráciák államfelfogása azonban kevésbé a nemzet, az eredet elvét, sokkal inkább a köztársasági eszményeket intézményesíti. A republikánus, köztársasági gondolkörben a nemzet azok közössége, akik magukra nézve kötelezőnek ismerik el a köztársaság „játékszabályait”, akik teljesítik az állam által támasztott követelményeket (például adófizetés, honvédelem stb.), és magukra nézve kötelezően elfogadják az állam törvényeit, jogszabályait. Ebben az értelemben *a nemzet az állampolgárok közössége* – mind gyakrabban *beleértve a tartósan letelepedetteket, letelepedési engedéllyel ott tartózkodókat is*.

A fejlett országok jóléte, gazdagsága egyre nagyobb vonzerőt jelent a fejlődő országokban szegényebb sorban élők számára. Ennek hatására mindenütt egyre jelentősebb arányú a bevándorlás.

A bevándorlás egyik speciális válfaját, a menekültekkel kapcsolatos nemzetközi, humanitárius felelősségeket és kötelezettségeket nemzetközi jogok és szervezetek írják elő. Menekülteknek csak azok a bevándorlók tekinthetők, akik valamilyen bizonyított veszély elől menekülve hagyták el otthonukat.

A bevándorlók döntő többsége gazdasági okok miatt kel útra, és keres magának jobb megélhetést. A szokásos sztereotípiákkal szemben a migránsok jelentős hányada egészséges, tanult, szakmával és idegennyelv-tudással rendelkező ember, akinek nem a hagyományos ápoló-gondozó szociális ellátásokkal lehet segíteni.

A bevándorlók és a nemzetközi migráció megítélése igencsak ellentmondásos. Racionális megfontolásokból a munkaképes, tanult, szakmával rendelkező, munkaképes emberek és gyermekeik bevándorlása alapvetően pozitív, kedvező hatásokkal járó folyamat.

Másfelől viszont a bevándorlók, különösen a „jól láthatóan” idegen külföldiek érzékelhető jelenlétét sokan a munkahelyi és jóléti elbizonytalanodásuk okának tekintik, sokan (különösen az alacsony iskolai végzettségű és

nagy munkanélküliségi kockázatú csoportok képviselői) a társadalmi bajok okát látják bennük – ennek hatására a bevándorlással párhuzamosan több országban nő az idegengyűlölet, az idegenek gyakran diszkrimináció, kirekesztés, sőt olykor fizikai erőszak áldozataivá is válnak.

A bevándorlók, illetve számos más *etnikai kisebbség* (mint például Magyarországon és Európában a *romák/cigányok*) körében az *átlagos méreteket meghaladó a szegénység és a munkanélküliség aránya*, sőt körükben a generációkon keresztül átöröklődő, tartós szegénység is jelentős lehet. Az etnikai, kisebbségi problémák enyhítésére különböző, ám egymásnak ellentmondó szociálpolitikai stratégiák alakultak ki:

- „*Pozitív diszkrimináció*”, „*megerősítő (affirmatív) intézkedések*”: A kisebbségek képviselőit azáltal akarják kedvezőbb helyzetbe hozni, hogy vagy kiemelt előnyöket biztosítanak különféle versenyhelyzetekben (például a kisebbségekre megállapított kvóták, alacsonyabb bekerülési ponthatárok az egyetemeken), vagy sajátos etnikai programokkal próbálják a hátrányokat, lemaradásokat bepótolni (a kisebbségeknek biztosított oktatási, foglalkoztatási, más közszolgálati intézmények, programok révén).
- „*Színvak*” „*integrációs programok*”: Az előzőekkel szemben nem a kisebbséghez való tartozás, hanem az iskolázottsági, lakhatási, jövedelmi, foglalkozási hátrány a beavatkozás alapja – tekintettel arra, hogy a kisebbséghez való tartozást mint a probléma okát úgysem lehet felszámolni, még ha az is lenne a hátrány oka. A politikák alapelve a mindenki számára egyenlő esélyű, diszkriminációktól mentes, „színvak” rendszerek működtetése – amibe beletartozik az is, hogy ha egy kisebbség tagjai között nagyobb arányban fordulnak elő bizonyos hátrányokat elszenvedők, akkor a hátrányok enyhítésére fogantatosított programokban is az átlagot meghaladó mértékben kell részesülniük az adott kisebbséghez tartozóknak.

A fentebbi, egymásnak ellentmondó politikai alternatívák mögött két, egymástól eltérő államfilozófiai megközelítés is meghúzódik:

- A modern, republikánus-köztársasági gondolat szerint mindenki, aki beleszületés vagy saját elhatározása következményeként az adott közösség tagja, az adott állam állampolgára, az a közösség számára, így a törvények hatalma szempontjából azonosnak tekinthető és tekintendő. Ebből a megközelítésből semmilyen formában nem lehet különbséget tenni emberek között azok etnikai hovatartozása, származása, vallása, anyanyelve stb. szerint. Ebből következően, minden megkülönböztetés – így akár a pozitív és segítő szándékú etnikai természetű megkülönböztetés – az egyenlő jogú polgárok közösségét, a köztársaság egységét gyengítő, sértő megkülönböztetés. Ezt a hozzáállást támasztják alá azok az érvek, amelyek a megerősítő intézkedések, a pozitív diszkrimináció alapjait azok „ironikus természete” alapján kérdőjelezzik meg: vajon lehetséges-e a rasszizmus, az etnikai megkülönböztetés ellen rasszista alapokon (az etnikumokat megkülönböztetve) küzdeni? A válasz ebből az alapállásból általában az, hogy nem, inkább csak ártani lehet.
- A másik fajta megközelítés szerint a kérdést gyakorlatiasan, pragmatikusan kell feltenni: ha bizonyos etnikai csoporthoz való tartozás szisztematikus társadalmi hátrányokat teremt, akkor az adott etnikai csoport tagjait megkülönböztetett módon kell támogatni, enyhíteni kell az őket sújtó társadalmi hátrányokat.

Ma Magyarországon etnikai kérdésként mindenekelőtt a romák/cigányok társadalmi hátrányai jelentkeznek. A társadalmi hátrányok létezése nem kérdéses: a cigányok valamennyi társadalmi mutatója (pl. foglalkoztatottságban, iskolázottságban, jövedelemben, lakáskörülményekben, egészségi állapotban stb.) lényegesen elmarad a magyar társadalom átlagaitól.

A romák etnikai kisebbségi helyzete nemzetközi összehasonlításban elég sajátos:

- annyiban hasonlatos a nyugati világ harmadik világából érkező menekültjeihez, hogy szemmel látható, a homlokukról, a bőrük színéről leolvasható kisebbségi létük;
- annyiban viszont igencsak más, hogy ők nem új jövevények, hiszen több száz éve itt élnek, a magyar társadalomban nevelkedtek, a magyar kultúra részei, így a túlnyomó többségük anyanyelve is a magyar.

A sajátos kisebbségi helyzet és a társadalmi hátrányok összefüggéseit különböző megközelítésekből másképpen szokták értelmezni különféle társadalomtudományi, oktatási és szociális szakemberek, politikusok vagy éppen különböző roma érdek-képviselői vezetők, a romák különböző képviselői is.

- *(Strukturális megközelítés)* Sokak véleménye szerint a romák társadalmi hátrányait alapvetően alacsony iskolázottságuk, lakóhelyi hátrányaik, munkaerő-piaci kirekesztettségük magyarázza. E nézet képviselői azzal érvelnek, hogy ha a romák társadalmi hátrányait nem a magyar társadalom átlagához, hanem a többségi társadalom hasonló helyzetű (iskolázottságú, lakhelyű, foglalkozású stb.) tagjaihoz hasonlítjuk, akkor velük összehasonlítva a hátrányaik lényegesen kisebbek, olykor elenyészőek lesznek. Ebből a megközelítésből a hátrányok leküzdésének az alapvető eszközei azok a beavatkozások lehetnek, amelyek az iskolázottságban, munkavállalásban, lakáshoz jutásban stb. igyekeznek etnikai természetű megkülönböztetés nélkül enyhíteni a létező társadalmi hátrányokat, a hasonló hátrányokkal küzdő többiekhez hasonlóan. E megközelítés kulcskategóriái épp a megkülönböztetésnélküliségre helyezik a hangsúlyt: a romák számára is éppúgy kell biztosítani a jogokhoz, javakhoz, intézményekhez, szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mint ahogyan azok mások számára is elérhetők. Ugyancsak kulcseleme ezeknek a megközelítéseknek az integráció gondolata: a megkülönböztetésnélküliségnek meg kell jelennie a „keveredésekben” és az élet minden területén a romák és nem romák közötti érintkezések, együttlétek, együttműködések gyakoribbá és intenzívebbé válásában. Pl. abban, hogy a roma és nem roma gyerekek ugyanabba, ugyanolyan iskolákba járhatnak.
- *(Etnikai megközelítések)* Mások – arra hivatkozva, hogy a romák még a hasonló helyzetű nem roma csoportokhoz képest is hátrányban vannak – olyan programokat szorgalmaznak, amelyek kimondottan a romákat célozzák meg, kimondottan a romák hátrányait igyekeznek másokkal szemben enyhíteni. Ilyen kimondottan a romákat megcélzó programok léteznek az oktatás, foglalkoztatás vagy éppen szociálpolitika területén is. Sokan e programok előnyeként könyvelik el azt, hogy így lehet jelentősebb befolyást biztosítani maguknak a romáknak a programokról szóló döntési folyamatokban, a végrehajtásban és a csatlakozó politikák kialakításában is.

A romák hátrányainak enyhítését célzó programok sajátos, és csaknem feloldhatatlan nehézsége az, hogy kiket is lehet cigánynak, romáknak tekinteni. Emberi jogi megfontolásból csak az elfogadható, ha mindenki saját maga döntheti el, vállalhatja fel identitását. Vagyis, emberi jogi szempontból csak azt lehet romának tartani, aki önmagát cigánynak/romának tartja.

Másfelől viszont, a társadalmi hátrányok nem abból származnak, hogy ki tartja magát cigánynak, hanem abból, hogy mások, különösen hatalommal és befolyással bírók kit tartanak cigánynak. Ha a társadalom valakit cigánynak bélyegez meg, akkor – függetlenül attól, hogy ő maga milyen etnikumhoz tartozónak vallja magát – abból származhatnak, gyakorta származnak is társadalmi hátrányok. Ebből a megközelítésből tehát az tekinthető cigánynak, akit a többiek annak tartanak.

A két meghatározás ellentmondásai nem definíciós finomkodások, hiszen pl. a cigányság létszámát illetően az első definíció alapján 200 ezer fő körülire becsülhető a hazai cigányság létszáma, míg a második definíció alapján végzett szociológiai vizsgálatok alapján 600-800 ezer fő körülire becsülhető a romák létszáma.

Az eltérés részben származhat abból, hogy sok roma mintegy védekezésül nem vallja magát cigánynak, hiszen abból előnye semmi, hátránya viszont számos származhatna. A cigány fogalma ugyanis nem egy semleges, leíró fogalom, hanem egy igen negatív, lenézést és megvetést kifejező kategória a magyar közgondolkodásban. (lásd pl. a „cigányút”, a „cigánykodik”, a „cigánytelep”, a „cigánygyerekek potyognak az égből” és hasonló kifejezéseket). Ugyancsak a megbélyegzés, a megvetés, olykor a faji alapú rasszizmus megnyilatkozása az is, hogy a cigányságot gyakran hozzák összefüggésbe a bűnözéssel („cigánybűnözés”), vagy gyakran kreálnak belőlük a magyar társadalom problémáiért felelőssé tehető bűnbakot – akkor is, ha ezen vélekedéseknek, előítéleteknek nincsenek ténybeli alapjai.

A negatív képzetekből, előítéletekből adódóan, ugyancsak származhat az eltérés abból, hogy a cigány lenéző fogalmával minősíti a többségi társadalom azokat az etnikai értelemben nem romákat is, akik „épp olyanok”, mint a cigányok. Ennyiben lehet valaki szőke hajú és sápadtan fehér bőrű – de ha cigánytelepen él, akkor ő is cigány; lehet valakinek a neve Weisz, vörös lehet a haja és szeplős a bőre – de ha vásároló vándorkereskedő, akkor ő is cigány a többségi megítélés szerint.

A romák/cigányok helyzetének értelmezése tehát igencsak ellentmondásos, aminek eredményeképpen ugyancsak súlyos viták, politikai konfliktusok származnak annak megítéléséből is, hogy miképpen lehetne orvosolni a romák/cigányok társadalmi problémáit.

Család, együttélés, gyermek

A társadalmak gyakran alakítanak ki normákat, elvárásokat az emberek magatartásával, szokásaival kapcsolatosan. Így a legtöbb társadalomban élnek valamiféle normatív elvárások azzal kapcsolatban, hogy az embereknek normális családokban kell élniük. Ez a „normális” fogalom nem a „leggyakoribb összetételű”, vagy az „átlagos” együttélési formára vonatkozó elvárás, hanem magát az elvárást fejezi ki: a „normális” család az, amelyben a házasságban élő két szülő él együtt a gyerekeivel, gyerekeivel.

Ez a „normális” család *statisztikai értelemben egyre ritkábbnak*, „atipikusnak” tűnik a modern társadalmakban. A családi-együttélési minták változása több tényező együttes hatásának eredménye:

- *A szekularizáció, az egyházi befolyás hatásának gyengülése* következtében egyre kevésbé kizárólagos együttélési forma a házasság, sőt ma már a gyerekek egyre nagyobb arányban házasságon kívül születnek (Európában és Magyarországon kb. egyharmad részük, Svédországban a nagyobbik felük).
- *A női munkavállalás és a nemek közötti egyenlőség megerősödése* jelentősen gyengítette a nők gazdasági függését „kenyérkereső” férjüktől – a házasság gazdasági kötelékei és kényszerei meggyengültek.
- *Az iskoláztatás időtartamának kitolódása*, különösen a lányok felsőoktatási expanziója következtében a fiatalok később vállalnak gyermekeket, sőt olykor úgy érzik, hogy „kifutnak az időből”, és nem vállalnak gyermekeket, máskor – már beérkezett egzisztenciaként – egyedül is képesek felnevelni gyerekeiket.
- Emiatt nő a gyermeküket egyedül nevelő szülők (elsősorban anyák) aránya.
- A társadalmak *előregedése* következtében nő a gyermek nélküli párok aránya (akiknek a gyermekei már elköltöztek), valamint az *egyfős háztartásoké*, az egyedülálló özvegyeké.

A szociálpolitikai rendszerek igen ellentmondásosan reagálnak arra, hogy az együttélésre irányuló normákat bizonyos emberek, párok megtartják, betartják, mások pedig „normasértő” együttélési formákat és szexuális szokásokat követnek.

- Bizonyos szociálpolitikai rendszerek a normák követésére akarják ösztönözni az embereket, és adott esetben adókedvezményeket, vagy más (például örökösödési) kedvezményeket biztosítanak a házasságban vagy legalábbis „normál” együttélésben élő párok, szülők számára.
- Más rendszerek viszont részben elismerik azt, hogy az egyszülős háztartásokban drágább az élet, és nagyobb erőfeszítést igényel a gyermek tisztességes felnevelése – ezt fejezik ki azzal, hogy magasabb támogatást adnak az egyszülős családoknak (például családi pótlékot).
- Sokszor nem is lehet eldönteni, hogy mi a „normális”, és mi nem az. Így például hosszú évszázadokon keresztül „normális” volt az, hogy a lányok már tizenéves korukban is férjhez mennek, és gyermeket vállalnak – míg manapság a tinédzserkori terhességet és szülést az egyik legsúlyosabb kockázati tényezőnek szokás tartani az anya egzisztenciális biztonsága és ennek kapcsán a gyermek biztonságos felnevelkedése szempontjából.
- Hosszú évszázadokon át – elsősorban egyházi hatásokra – a születéskorlátozást tiltott, bűnös és deviáns dolognak tartották, merthogy annak az a célja, hogy ne szülessen gyerek – és ennyiben a fogamzásgátló eszközök használata tiltott és megbélyegzett, a normalitáson kívül eső szokás volt. Manapság az akceleráció felerősödése mellett a lányok iskoláztatásának és gyermekvállalásának kitolódásával a családtervezéshez való jogot nem csupán alapvető emberi jognak szokás tekinteni, hanem az anyák, a szülők és a felnevelkedő generációk jólétéhez

tartozó fontos feltételnek tartják azt, hogy a gyermek akkor szülessen meg, amikor a felneveléséhez szükséges feltételek már rendelkezésre állnak.

A normák politikai eszközökkel való képviselete, illetve a magánélet és a szexualitás mintáinak megválasztására vonatkozó individuális szabadság elvei között nyilvánvaló ellentét, ellentmondás feszül. Ez az ellentét, ellentmondás továbbgyűrűzik azokban a vitákban, amelyek arról szólnak, hogy mennyiben a szülők egyéni, morális felelőssége, és mennyiben társadalmi felelősség a gyermekek felnevelése. E vitákat tovább bonyolítja az, hogy ha a gyermek felnevelését társadalmi felelősségnek tekintik, akkor erősebb a késztetés arra, hogy az együttélés normáit is lehessen politikai-szociálpolitikai eszközökkel befolyásolni. A gyermekvállalás ügyét, a gyermekek felnevelését magánügynek, privát döntésnek és felelősségnek tekintő nézetek képviselői következetesebben képviselhetik azt az elvet, hogy az államnak és a politikának semmilyen beleszólási, beavatkozási lehetőséget nem szabad biztosítani az emberek magánéletébe, különösen olyan intim ügyekbe, mint a szexualitás.

Mit mutatnak a számok?

*Az egy nőre jutó átlagos gyermekszám a nyugati országok különböző generációiban
(1750–1950)¹*

	1750	1775	1800	1825	1850	1875	1900	1925	1950
Svédország	4,21	4,34	4,68	4,4	4,28	3,51	1,9	2,05	1,98
Anglia és Wales	5,28	5,87	5,54	5,05	4,56	3,35	1,96	2,15	2,04
Németország ²	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	5,17	3,98	2,08	2,06	1,69
Franciaország	n. a.	n. a.	n. a.	3,42	3,27	2,6	2,14	2,59	2,11
Hollandia	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	4,98	3,98	2,86	2,76	1,88
Spanyolország	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	4,64	3,38	2,51	2,25
Olaszország ³	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	4,67	4,5	3,14	2,27	1,88
Egyesült Államok	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	4,48	3,53	2,48	2,94	1,9
Ausztrália	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	3,22	2,44	2,98	2

¹ A periódusok a jelzett dátumokra koncentrálnak. Hollandia esetében az 1841–1850 1850-re, Ausztrália esetében az 1876–1885 1875-re vonatkozik.

² Németország esetében az 1925-ös és 1950-es adatok csak Nyugat-Németországra vonatkoznak.

³ Az olaszországi 1850-es és 1875-ös adatok egy 1931-es termékenységi tanulmányon alapulnak.

Forrás: P. Festy: La fécondité des pays occidentaux de 1870 à 1970. Paris, 1979, PUF. J.-P. Sadon: Le remplacement de générations en Europe depuis le début de siècle. Population, 45 (1990). Angliára vonatkozóan: E. A. Wrigley–R. Schofield: The Population History of England 1541–1871. London, 1981, Edward Arnold. Az 1950-es generációra vonatkozó adatok a szerző becslései.

Idézi: Massimo Livi-Bacci (1999): A világ népességének rövid története. Budapest, Osiris Kiadó. 153. old.

1. A megszült gyerekek számának csökkenése milyen családi változásokat jelent?
2. Mennyiben köthető össze a gyerekszám csökkenése és a nők társadalmi helyzetének változása?
3. Mit mutatnak az egyes országok közötti eltérések?

Települési hátrányok

Nyilvánvaló tény az, hogy rosszabb élni olyan településeken, lakókörnyezetben, ahová nem vezet szilárd burkolatú út, nehéz a közlekedés, szegényes az infrastruktúrával, kereskedelmi és közszolgáltatásokkal való ellátottság. Ennyiben

társadalmi meghatározottságnak tekinthető az, hogy a rosszabb lakókörnyezetben élők kényelemben, a javakhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférésben hátrányokat szenvednek a jobb környezetben élőkhez képest.

A települési hátrányok azonban manapság nem elsősorban a lakott lakások nagyságában és minőségében, valamint a lakókörnyezet komfortosságában mutatkozó hátrány – hiszen mindezt ellensúlyozhatná a friss levegő, a természet közelsége és a környezet romantikája.

A települési hátrányok elsősorban az életkilátások egyenlőtlenségeiben jelentkező hátrányként játszanak döntő szerepet, azaz a rosszabb környezetben élők

- nehezebben jutnak munkához;
- ha mégis munkához jutnak, akkor rosszabb, alacsonyabb fizetésű munkához is csak nagyobb áldozatok (például bejárás, ingázás) árán jutnak;
- ritkábban és nehezebben jutnak orvoshoz, betegségük esetén gyengébb színvonalú egészségügyi ellátásra vannak kilátásaik;
- a gyerekeik rosszabb minőségű iskolákba járnak, rosszabbak a továbbtanulási esélyeik;
- ennek következtében rosszak a munkavállalási és jövedelmi kilátásaik, illetőleg nagy az esélye annak, hogy hátrányaik generációkon át újratermelődnek.

Mit mutatnak a számok?

Vidéki és városi kistérségek egyenlőtlenségei az Unióban

Gazdasági jellemzők

	EU-27	Túlnyomóan vidéki	Kiemelkedően vidéki	Túlnyomóan városi	Év
GDP/fő (EU-25 = 100)	95,5	64,5	82,3	122,8	2001
Mezőgazdasági ágazat, mint a teljes GVA százaléka (1)	2,3	5,1	2,8	0,9	2002
Szolgáltató szektor, mint a teljes GVA százaléka	71,1	62,4	67,9	74,5	2002

(1) kivéve MT

Foglalkoztatási jellemzők

	EU-27	Túlnyomóan vidéki	Kiemelkedően vidéki	Túlnyomóan városi	Év
Foglalkoztatási ráta (%)	62,7	60,1	61,9	64,7	2004
Munkanélküliségi ráta (aktív népesség százalékában)	9,2	9,9	10,1	7,8	2004
Tartós munkanélküliség (aktív népesség százalékában)	4,1	4,5	4,7	3,3	2004

	EU-27	Túlnyomóan vidéki	Kiemelkedően vidéki	Túlnyomóan városi	Év
Önfoglalkoztatás az összes foglalkoztatás százalékában	15,3	19,3	15,2	13,8	2004
Oktatásban és képzésben részt vevő felnőttek a népesség százalékában (1)	8,5	8,2	7,8	10,1	2004
Foglalkoztatás a mezőgazdasági ágazatban (%)	6,7	20,6	6,9	1,7	2002
Foglalkoztatás a szolgáltató ágazatban (%)	66,8	57,1	65,0	74,7	2002

(1) kivéve EL, (2) kivéve NL, RO

Forrás: Vidékfejlesztés az Európai Unióban – Statisztikai és Gazdasági Információ – Jelentés 2006,
http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_fr.htm

1. Milyen tendenciákat fejeznek ki a táblázatban jelzett különbségek?
2. Mekkoraak ezek a különbségek?
3. Mekkoraak lehetnek ezek a különbségek a hazai városi és vidéki térségek között?

Társadalmi nem – „gender”

A modern társadalomtudományokban egyre meghatározóbb szerepet töltenek be azok a megközelítések, amelyek a korábban természetinek és természetesnek vett hátrányokat nem a természeti adottságnak, körülménynek tudják be – hanem azzal magyarázzák a hátrányt, hogy a társadalom maga kényszeríti rá a bizonyos adottságokkal és körülményekkel jellemezhető embereket, hogy előre megírt szerepüket játsszák el.

Ebben a felvetésben a legnagyobb hatású koncepció a „társadalmi nem”, a „gender” fogalmához köthető. A koncepció lényege az, hogy a nők társadalmi hátrányai nem a „biológiai nemhez”, a „szex” fogalmához – vagy még élesebben, a genetikához és az „XX” kromoszómákhoz – köthetők, hanem mindazokhoz az elvárásokhoz, követelményekhez, szerepelőírásokhoz, amelyek lediktálják, meghatározzák azt, hogy milyennek is kell lennie, hogyan is kell viselkednie a nőnek (az érényes nőnek, a jó anyának, a háziasszonynak stb.).

Ebben a felvetésben valóban súlyos társadalmi befolyásra, hatásokra, sőt kényszerekre utaló jelet láthatunk akkor, ha például a családi életre vagy a szexuális magatartásformák megválasztására és következményeinek viselésére vonatkozó jogszabályokat a fiúknak és lányoknak „való” játékok, olvasmányok, ruházatok elvárt különbségeit, az olvasókönyvek nemi mintáit („apuka olvas, anyuka mosogat” stb.), a reklámok és a média által sugallt eszményeket, elvárásokat vizsgáljuk. Mindezek az elvárások nemcsak a mindennapi életben, hanem olykor a politikában, szociálpolitikai programokban, intézkedésekben is megjelennek (például hogy bölcsődét építsünk, vagy az anyák otthonmaradását támogassuk), hanem olykor a tudományban is felszínre törnek. (A feminista tudományos kritika legáltalánosabb célpontja Sigmund Freud, aki – a feminista kritika szerint – a női ösztönélet részének tekinti a nőiszerep-kényszereknek való megfeleléseket, és az ez elleni elfojtott vagy felszínre törő lázadások pszichológiai jelenségeit.)

A feminizmusok nagyrészt ebből a kiindulópontból küzdenek a női egyenjogúság céljaiért. Értelmezésükben a női szerepek nyilvánvalóan a társadalmi mechanizmusok, hatalmi viszonyok produktumai és leképeződései. Azaz a biológiai különbségek megszüntetése nem is lehetséges, nem is kívánatos – viszont a nők által betöltendő szerepek előre megírt dramaturgiái, szerepmegosztásai, forgatókönyvei igenis megkérdőjelezhetőek és kétségbe vonhatóak.

(Innen fogva politikai habitus, vérmérséklet, világnézet kérdése az, hogy ki mit hogyan von kétségbe.) A nemek közötti szerepegyenlőtlenségek és az ebből adódó társadalmi egyenlőtlenségek enyhítése ebben a tárgyalásmódban már szociálpolitikai szakmai kérdéssé tehető – amiként a hasonló elvek igen jelentős hányada már ma is általánosan elfogadott szakpolitikai kérdéssé vált.

Így az Európai Unió általános politikai elemzési és döntési szemponttá emelte a nemek közötti egyenlőtlenségek enyhítésének a kérdését (az Unió kifejezésével: „mainstreaming”), mindenekelőtt a foglalkoztatás, a bérezés, a tanulási esélyek és a gazdasági-politikai vezető pozíciók betöltésének esélyegyenlőségében.

A társadalmi nem, a gender problémaköréhez tartozó legvitatottabb, és konfliktusokkal leginkább sújtott kérdése az, hogy a nemek közötti egyenlőtlenségek és hátrányok jelentős hányada a privát szférában, a szexualitásban, a partnerkapcsolatokban jelentkezik, sőt számos hátrány kimondottan e privát szokások és minták társadalmi leképződésének is tekinthető. A feministák legprovokatívabb politikai jelszava szerint „*ami privát, az politikai*”, vagy még provokatívabban: ami a hálósobában történik, az is politikai kérdés.

A problémafelvetés döntően arra az általános, az élet más területeire is áttérjedő szerepegyenlőtlenségre utal, amely szerint a férfi a ház ura, míg a női szerepek a szolgálat kötelmeit írják elő, akár a konyhában, akár a gyerekszobában, akár az ágyban.

Az általános problémát tulajdonképpen nem sikerült a politika színpadára vinni, viszont – sokak által vitatott szelekcióval – néhány kulcselemét, szimbolikusan is fontos jelenségét igen. Ilyen, az általános probléma sajátos politikai megjelenítésének tekinthető:

- *a családon belüli erőszak kérdése*, amelynek leggyakoribb áldozata a nők, és maga a jelenség (függetlenül annak vitatott előfordulási gyakoriságától) a férfiuralom legnyersebb, legbarbárabb megnyilatkozási formája;
- *az abortusz és a családtervezés kérdése* – azaz annak a felvetése, hogy a nőknek mennyiben alapvető emberi joga a saját testük feletti rendelkezés, hogy mennyiben kötelesek magukat alávetni olyan normáknak, amelyek felülírhatják a saját érdekeiket, döntéseiket, meggyőződésüket – különösen éles kérdésként vehető fel az a nemek közötti alapvető egyenlőtlenség, hogy míg a férfiak szexualitása kapcsán hagyományosan elismert és megtűrt az a körülmény, hogy a szexben örömet és kielégültséget keressenek, addig bizonyos társadalmi normák szerint a női szexualitásnak kizárólag a gyereknemzés lehet a célja és értelme;
- *a prostitúció, különösen a gyermekprostitúció kérdése* – azaz annak a felvetése, hogy a privát világban a női test árucikk, kereskedelem tárgya lehet, hogy a szexualitás összekapcsolódhat az emberkereskedelem és a rabszolgaság extrém formáival is;
- *az „üvegplafon” probléma*, vagyis az, hogy a nők a magasabb vezetői állások felé haladó karrierjük során csak igen kicsi eséllyel képesek átlépni bizonyos, mintegy számukra kijelölt felső korlátokat, plafonokat.

Mit mutatnak a számok?

*A nők aránya az Európai Unió tagállamainak nemzeti parlamentjeiben
és az Európai Parlamentben (%)*

Országok	Nemzeti parlamentek (képviselőház)				Európai Parlament	
	1990/ 1991 ¹	1995 ²	2000 ²	2005 ³	2000 ²	2005 ⁴
„Régi” tagállamok						
Ausztria	21,8	23,5	26,8	33,9	38,1	38,9
Belgium	9,0	12,0	23,3	34,7	32,0	29,2
Dánia	33,0	33,0	37,4	36,9	37,5	35,7
Finnország	38,5	33,5	36,5	37,5	43,8	35,7
Franciaország	3,4	6,4	10,9	12,2	42,5	42,3
Görögország	5,3	6,0	n. a.	14,0	20,0	29,2
Hollandia	25,3	31,3	36,0	36,7	35,5	44,4
Írország	7,8	12,7	12,0	13,3	33,3	38,5
Luxemburg	13,3	20,0	16,7	23,3	33,3	50,0
Nagy-Britannia	9,5	18,4	19,7	24,1	24,4	9,5

Országok	Nemzeti parlamentek (képviselőház)				Európai Parlament	
	1990/ 1991 ¹	1995 ²	2000 ²	2005 ³	2000 ²	2005 ⁴
Németország	20,4	26,2	30,9	32,8	38,4	31,3
Olaszország	12,8	15,1	11,1	11,5	11,5	19,2
Portugália	7,6	8,7	17,4	21,3	20,0	25,0
Spanyolország	14,6	16,0	28,3	36,0	32,8	33,3
Svédország	38,1	40,4	42,7	45,3	45,5	57,9
„Új” tagállamok						
Bulgária	8,5	13,3	10,8	26,3	–	44,4*
Ciprus	5,3	3,6	7,1	16,1	–	0,0
Csehország	n. a.	10,0	15,0	17,0	–	20,8
Észtország	n. a.	12,9	17,8	18,8	–	33,3
Lettország	n. a.	15,0	17,0	21,0	–	22,2
Litvánia	n. a.	7,1	17,5	22,0	–	38,5
Lengyelország	13,5	13,0	13,0	20,2	–	13,0
Magyarország	7,0	11,4	8,3	9,1	–	37,5
Málta	2,9	1,5	9,2	9,2	–	0,0
Románia	3,6	4,1	7,3	11,2	–	34,3*
Szlovákia	n. a.	14,7	14,0	16,7	–	35,7
Szlovénia	n. a.	14,4	10,0	12,2	–	42,9
Átlag					31	32,9

Forrás: ¹ Országokként különböző hónap adatai 1990 és 1991-ből (IPU [1991]); ² 1995. 06. 01. és 2000. 06. 01-i adatok (IPU [2000] pp. 15–20); ³ 2005. 05. 30-i adatok (IPU [online] <http://www.ipu.org/wmn-elarc/classif300605.htm>); ⁴ 2005. márciusi adatok (IPU [online] <http://www.ipu.org/wmn-el/regions.htm> * 2007.
Idézi: Barlanginé Kelemen Ida (2008): *Női képviselők – női képviselet? PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet.* 25. old.

1. Ön szerint mennyire „beszédeselek” ezek az adatok a női egyenjogúságról?
2. Mennyiben jellemzők az adatok az egyes országokra?
3. Ön milyen más adatokkal jellemezné a nők egyenjogúságát?

Egészség, betegség, fogyatékoság

Ha abból indulnánk ki, hogy *tökéletes ember nincsen*, hiszen mindenkinek vannak kedvezőtlen adottságai, hajlamai, képességei, akkor az egészségről vagy annak hiányáról valamiféle *fokozatosságban* kellene gondolkodnunk: ki jobban, ki kevésbé egészséges és ép – ki jobban, ki kevésbé beteg vagy fogyatékos. Sokszor így is szoktunk gondolkodni: azt, hogy ki mennyire dagi vagy sovány, alacsony vagy magas, mekkora az orra, szőrös-e a karja, kopaszodik-e vagy

sem, van-e tehetsége a matematikához vagy a kézimunkához – ezt nem szoktuk sem valamiféle egészségnek, sem valamiféle fogyatékoságnak, betegségnek elkönyvelni.

A társadalmak mérvadó gondolkodásmódja azonban ettől eltérő. A többséget – minden esetleg létező hibája, korlátozottsága ellenére – némi fensőbbiséggel és göggel szereti egészségesnek és épnek betudni; míg másokat, valamilyen *határvonalat húzva*, valamilyen testi adottságaiban és képességeiben korlátozottnak, valamilyen formában nem egészségesnek elkönyvelni.

Hogy hol húzódnak az egészséges és a nem egészséges társadalom közötti határvonalak, azt fogalmilag igen nehéz meghúzni, leginkább szokások, konvenciók és az egészséget minősítő intézmények gyakorlatai húzzák meg a határokat.

Általában azt a betegséget, amiből ki lehet gyógyulni, amiből maradéktalanul fel lehet épülni, azt nem szokás társadalmi hátránynak elkönyvelni (legfeljebb arra az időre, amíg a beteg gyógyul, amíg „ki van vonva a forgalomból”). Társadalmi hátránként olyan tartós egészséglomlást szokás elkönyvelni, mint pl.

- *krónikus, tartós, gyógyíthatatlan betegség* – akkor is, ha folyamatos terápiával a normális állapotok fenntarthatók, pl. cukorbetegség, reuma, meszesedések, depresszió stb.;
- *egészségkárosodások*, mint pl. műtéti vagy baleseti sérülések, súlyos betegségeken történő átesés (pl. szív- és tüdőbetegségek, rák stb.), transzplantáció, vesekárosodások stb.;
- *fogyatékoságok* – tartós és megváltoztathatatlan mozgásszervi, érzékszervi vagy értelmi-szellemi állapotromlások, korlátozottságok.

A fogyatékoságot, az egészségkárosodást az angol nyelvből lefordított kategóriákkal három különféle szinten különböztethetjük meg – amely három szintre az angol megnevezések, fogalmak is utalnak:

- „sérültség” („*impairment*”): korlátozottságok a testi, biológiai funkciókban;
- „fogyatékoság” („*disability*”): korlátozottság bizonyos tevékenységekben, aktivitásokban;
- „rokkantság” („*handicap*”): korlátozottság bizonyos társadalmi kapcsolatokban és viszonyokban, megbecsültségekkel járó elfoglaltságokban.

A fogalmak tisztázatlanságát tovább rontja az, hogy a meghatározások olykor nem általában a hiányos egészségre, hanem, az előző szempontokat mintegy keresztbe szelve, bizonyos funkciókra vonatkozó korlátozottságra utalnak, mint pl.

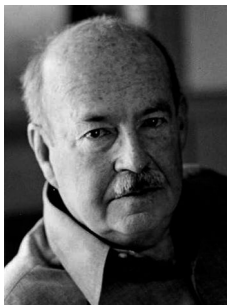
- *csökkent munkaképesség*;
- *tanulási nehézségek* stb.

És az egyértelműséget még tovább rontja az, hogy különböző korokban más és más koncepciók mentén, más fogalmakkal írták le az egészség károsodásait. Ilyen, ma már nem igazán tisztázott, de olykor még hivatalosan is használt fogalom pl. a rokkantság – amely ma is használt fogalom pl. a rokkantsági nyugdíj kifejezésben.

A kissé kaotikus fogalomrendszer azonban annyiban sajátos társadalmi hátrányt, egyenlőtlenségi dimenziót jelöl, hogy vannak, akik a bárhogyan meghatározott *határvonal felett vannak, ők az épek, egészségesek*, és vannak a „*vonalalattiak*”, akik hivatalos megnevezéssel olykor *egészségkárosodottak, krónikus betegek, fogyatékkal élő emberek* – akiket gyakorta illetnek különféle lesajnáló, lenéző kifejezésekkel: fogyatékosok, fogyisok, csökösek, rokkik, kriplik. És hogy még élesebben érzékeltessük a vonalalattiság mélyen beivódó egyenlőtlenséget kijelölő erejét: gyakorta maguk a vonalalattiak használják magukra e felszínesen „becézőnek” tűnő, valójában stigmatizáló meghatározásokat.

Az egészség hiányaiból fakadó társadalmi hátrányokat tehát nehéz lenne az orvosi, biológiai kategóriákkal egyértelműen meghatározni. Az újabb kori gondolkodásmódban a „gender” szociológiai és politikai bevezetésének

sikere más, korábban természeti hátránynak beállított és vélt körülmény szociológiai és politikai tárgyalásmódját is jelentősen befolyásolta.



Talcott Parsons (1902–1979), amerikai szociológus, 1927–1973 között a Harvard Egyetem tanára. A társadalmi folyamatok elemzésére kidolgozott általános elméletét strukturális funkcionalizmusként, rendszerelvű funkcionalizmusként szokás jelezni. Ez az elmélet az egyik legmeghatározóbb szociológiai elmélet a II. világháború után, különösen az amerikai szociológiában, és igen jelentős hatást gyakorolt az egyéb társadalomtudományok gondolkodásmódjára is.

Talcott Parsons már évtizedekkel korábban szerepként jellemezte a „betegséget”. Tárgyalásmódjában a betegség nem attól társadalmi jelenség, hogy valakin orvosi elváltozások mutatkoznak, hanem attól, hogy hajlandó magát alávetni a beteg szerepének eljátszására. Így például mindent megtesz a gyógyulása érdekében, ágyban fekszik és ápolja magát, alázattal elfogadja az orvos és az egészségügyi rendszer rá vonatkozó utasításait, elvárásait, kerüli az egészséges emberek társaságát, és tartózkodik az egészségesnek tartott embereknek megengedett szokások, magatartásformák követésétől. Parsons megállapításait könnyű alátámasztanunk azzal, hogy mindannyian ismerünk hipochondereket (akik orvosilag egészségesek, de tökéletesen eljátszák a beteg szerepét), valamint olyan embereket is, akik elhanyagolják betegségüket, akik nem hajlandók tudomást venni orvosilag diagnosztizált betegségükről. Vagyis az „orvosilag egészséges” is lehet „társadalmi szempontból beteg”, és fordítva, az orvosi szempontból beteg is lehet a társadalmi helyzetét illetően egészséges.

Ez a fajta hozzáállás manapság a legélesebben a fogyatékossgal élő emberek társadalmi helyzetének megítélésében hoz fontos fordulatot. Vagyis a fogyatékossgal nem feltétlenül az egészségi-érzékszervi károsodás tényén keresztül okoz társadalmi hátrányokat, hanem azáltal, hogy maga a társadalom különféle szerepek betöltésére kényszeríti a fogyatékossgal élő embereket. Ilyenfajta társadalmi kényszerítés-kényszer az, hogy

- mit és hogyan tanulhat egy fogyatékossgal élő ember, milyen szakmák és foglalkozások „valók” egy vaknak, siketnek, értelmi fogyatékosnak;
- hogy milyen munkahelyeken, milyen munkakörökben dolgozhat egy fogyatékos ember, mi való neki;
- hogy milyen fogyasztói, szórakozási, sportolási vagy szabadidős szokásokat követhet egy fogyatékossgal élő ember, milyen társaságokban és helyszíneken illő, másokat nem irritáló és provokáló a megjelenése;
- hogy hol lakhat, milyen lakásforma, lakásmód felel meg neki stb.

Ennyiben tehát nem feltétlenül a fogyatékossgal jelenti a társadalmi hátrányt, hanem azok a társadalmi játékszabályok, szerepek teremtenek hátrányt, amelyek mintegy előre, a fogyatékossgal élő ember megkérdése nélkül is kijelölik a pályáját, lehetőségeit, társadalmi helyzetét.

Egyéb egyenlőtlenségi dimenziók

A rétegződési elméletek a XX. század második felétől rétegződési-egyenlőtlenségi dimenzióként figyelembe vesznek további szempontokat is, mint pl.:

- képzettségeket, végzettségeket, követett kulturális mintákat;
- a fogyasztás mennyiségét és az általa biztosított életminőséget, életszínvonalat;
- a közösségi javakhoz, jogokhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférés különbségeit, magától értetődéseit és nehézségeit;
- az életformákat, követett divatokat, mintákat;
- ezen belül is a követett minták „korszerűségét”, így a globális kapcsolati rendszerekbe való bekapcsolódás intenzitását vagy a digitális kultúra high-tech eszközeinek használatát;
- a személyes kapcsolati hálók sűrűségét és intenzitását, a „civil társadalomba” való beágyazódottság erősségét stb.

A bonyolult társadalmi egyenlőtlenségi rendszerben elfoglalt helyet, helyzetet gyakran írják körül a státus fogalmával. Az eredetileg a rendies, a megbecsültségek és presztízsek körében elfoglalt pozíciók jelölésére szolgáló státus fogalma manapság épp annyira bonyolult és tisztázatlan fogalom, mint maga a társadalmi struktúra, a társadalmi szerkezet vagy a társadalmi egyenlőtlenségi rendszer. Annyiban azonban fennmaradt a fogalom eredeti értelemben vett használatának hagyománya, hogy a státusokat gyakran jellemzik azok „magasságával”: vannak magas társadalmi státusok és alacsony társadalmi státusok – meg közöttük sokféle középosztályi, közepesen magas státusok is.

Az egyenlőtlenségek nyelve – a politikai korrektség

A szavak nem csupán jelölnek, jeleznek valamit, de olykor szavakkal alkotunk olyan fogalmakat, amely fogalmak a gondolkodásunkat is befolyásolják. A társadalmi egyenlőtlenségeket kifejező szavak is olyan fogalmak, amelyek nem csupán leírnak, jeleznek valamiféle állapotokat, hanem olyan szavak, amelyek használata befolyásolhatja mindazok helyzetét, társadalmi jogállását, akikre használjuk azokat. Sokan nem mutatnak különösebb érzékenységet a szavak ereje iránt, erre alapot adhat nekik az, hogy csaknem mindegy az, hogy milyen szavakat használunk ugyanannak a fogalomnak, jelenségnek a meghatározására.

A szociálpolitikai és politikai nyelvhasználatban azonban különös jelentősége van annak, hogy a szavak nemcsak jelölnek, hanem minősítenek és meg is határoznak embereket, csoportokat. Olykor különösen súlyos gondot okozhat az, hogy *a sértő, pejoratív, lenéző nyelvhasználat még az amúgy tisztességes társadalmi-politikai törekvéseket is hiteltelenné tehetik*, sőt olykor az eredeti szándékokkal tökéletesen ellenkező hatást lehet kiváltani. Ilyen megfontolások alapján célszerű

- elkerülni a köznapi életben pejoratív, lenézést és megvetést (is) kifejező szavak használatát akkor, amikor csoportok, emberek semleges és objektív leírására törekszünk (pl. emiatt célszerű társadalmi elemzésekben inkább a „roma” kifejezést használni a számos negatív tartalmat is sugalmazó „cigány” helyett);
- ennél általánosabban is, elkerülni a minősítő kifejezések használatát a leírásokban, elemzésekben (pl. emiatt igen problematikus az „underclass” kifejezés alkalmazása, emiatt javasolt inkább a semleges „idős” „időskorú” kifejezés használata az „öreg”-gel szemben);
- megpróbálni nem a hátrányos helyzetű csoporthoz való tartozást tenni meg az oda sorolható emberek legfontosabb személyiségjegyének – emiatt, még a kicsit bicsakló nyelv is vállalandó olyan esetekben, mint a „fogyatékkal-fogyatékossgal élő emberek” a fogyatékosok, fogyisok helyett; vagy szegénységben élő emberekről beszélni szegények, szegény emberek, gyerekek stb. helyett.

A nyelv persze alapvetően a kommunikáció, az érintkezés eszköze, azaz elsősorban a gondolatokat és a mögöttes tartalmakat kell megpróbálni tolmácsolni a nyelv eszközeivel. Mindez azzal is együtt jár, hogy az érintkezés helye, formája, módja befolyásolhatja az alkalmas kommunikációs formák, nyelvi kódok alkalmazását. Így pl. olyan személyes érintkezésekben, ahol az elfogadásoknak, a viszonyosságoknak a kifejezésére számos egyéb metakommunikatív lehetőség is rendelkezésre áll, ott maga a helyzet „felülírhatja” a politikailag korrekt nyelvhasználat

személytelenségre, pl. írásbeliségre kialakult normáit. Ha az ember romák körében társalog, ahol maga a helyzet kifejez valamiféle együttlétet, közösségvállalást, ott sokkal nyugodtabban lehet az önmagukat is cigánynak tituláló romákat cigánynak nevezni, mint pl. egy szónoki pulpitusról, vagy egy írott szövegben.

A politikai korrektség normáit sokan pusztán finomkodó és sznob nyelvi rituáléknak tartják. Ha hiányoznak mögüle a nyelvhasználat tudatos megválasztására vonatkozó megfontolások, akkor valóban azok is.

Ha tudjuk, hogy mit, hogyan, miért akarunk úgy kifejezni, ahogyan azt tesszük, akkor szabatosabb is, tisztességesebb is, korrektebb is politikailag korrekt beszédmódban és modorban használnunk nyelvi eszközeinket.

Mitől és hogyan működik a társadalom?

A társadalom struktúráját leíró, a társadalmat különféle osztályokba, rétegekbe, csoportokra felbontó koncepciókban a társadalom – különösen a modern társadalmak – működését leginkább versenyek, érdekellentétek és konfliktusok írják le. Ezekben a koncepciókban a konfliktusok és versenyek megkerülhetetlen elemei a társadalmi életnek – nagyjából úgy és annyiban, amennyiben a piacok sajátossága a piaci verseny; vagy a demokrácia lényege a különféle pártok és érdekcsoportok közötti verseny, vita, konfliktus.

Lehet, hogy a versenyek, viták és konfliktusok nem feltétlenül „kellemesek”, de nélkülözhetetlenek és megkerülhetetlenek: a társadalom és a gazdaság ügyeit az viszi előre, ha új eszközök, megoldások, szempontok felvállalják az ellentéteiket a régi, megszokott, fejlődési lehetőségeiben kimerülő berendezkedésekkel szemben. Más szóval, a konfliktusok hiánya valamiféle rendellenes társadalmi működésre vall: pl. unalmasan és begyöpösödötten semmi sem változik, semmi nem fejlődik; vagy éppen diktatúrák és hatalmak képesek elnyomni a velük konkuráló, látens vagy manifeszt konfliktusokban konfrontálódó csoportokat, nézeteket, koncepciókat.

Ha a konfliktusok kikerülhetetlenek és nélkülözhetetlenek, akkor a döntő kérdéssé a konfliktusok megvívásának mikéntje válik. A modern társadalmi és politikai gyakorlatok igyekeznek előnyben részesíteni a *konfliktusok megvívásának erőszakmentes módszereit*: a vitákat, alkukat, megállapodásokat, a kölcsönösen előnyökkel járó „üzleteket” – még akkor is, ha a viták és konfliktusok rendezése általában kompromisszumokkal, kölcsönös lemondásokkal is együtt jár. Ezzel szemben, igyekeznek kivédeni, megelőzni az erőszakos konfrontációkat, a nézetek eltéréseiből kipattanó erőszakos cselekedeteket – bár, olykor a viták rendezhetetlensége, feloldhatatlan ellentétek esetén az olyan erőszakos cselekedeteket is megkerülhetetlennek vélik, mint pl. a sztrájkok, tiltakozó akciók, forradalmak.

A társadalomtudományokban és a szociológiában azt az irányzatot, amely kevésbé a társadalom tagozódását, hanem inkább a társadalom működőképességét vizsgálja, amely azt próbálja meg leírni, hogy miképpen működik a társadalom mint rendszer – *funkcionalizmusnak* szokás nevezni. A Durkheim munkásságának alapjaira építő megközelítésben a társadalom egy mechanikai szerkezethez vagy biológiai organizmushoz hasonlítható „rendszer”, amelyben a különféle részek, alrendszerek különféle funkciókat látnak el, és az általuk ellátott funkciók révén hozzájárulnak a nagy egész működéséhez. (A modern tudományos és közgondolkodásban ezen alrendszerekként leggyakrabban intézményeket, intézményrendszereket szokás érteni, mint például oktatási rendszer, politikai rendszer, bankrendszer, tömegkommunikációs rendszer stb.)

Természetesen, ahogyan a gépek elromolhatnak, az organizmusok megbetegedhetnek, úgy a társadalmak működése sem mindig zökkenőmentes, a társadalmaknak is különféle „bajai”, válságai lehetnek, amely bajok jellemzően az egyes alrendszerek, vagy maga az egész rendszer rossz működéséhez, rendellenességéhez, anómiáihoz, diszfunkcióihoz köthetők.

A funkcionális gondolkodás egyik legmeghatározóbb atyja, *Talcott Parsons* úgy vélte, hogy egy társadalomnak (és benne minden alrendszerének) ahhoz, hogy rendszerként tudjon fennmaradni és működni, négy alapvető funkciót kell tudni betöltenie (az eredeti angol fogalmak magyarított megtartásával jelezzük a négy funkciót):

- *adaptív*: egy rendszernek alkalmazkodnia (adaptálódnia) kell a külvilághoz, meg kell védenie magát, kapcsolatban kell állnia stb.;

- *generatív*: egy rendszernek képesnek kell lennie arra, hogy kövesse (generálja) közös céljait, törekvéseit, elköteleződéseit, értékeit stb.;
- *integratív*: egy rendszernek fenn kell tartania belső összetartozását, kohézióját, valahogyan integrálnia kell részeit és tagjait;
- *latencia*: egy rendszernek képesnek kell lennie a saját jövőjének kijelölésére, újra kell tudja értelmezni saját céljait, fejlődési irányait, közös akaratait.

Ezt a négy alapfunkciót Parsons egy kis négyzetbe rendezte, amelyet a funkciók kezdőbetűiből alkotott mozaikszóval „*AGIL*” *sémának* is szoktak nevezni. A négyzet függőleges oszlopai és vízszintes sorai további csoportosítást, jellemzést is megengednek:

	A jelen idejű működés	A jövő megtervezése
Pragmatikus funkciók	Adaptív	generatív
Eszmei, tudati funkciók	Integratív	latencia

Parsons követői a rendszerekkel szemben támasztott követelmények, kritériumok leírását és értelmezését lényegesen kibővítették, és az atyamesternél sokkal bonyolultabb modelleket, sémákat is felállítottak. De már Parsons egyszerű modellje is hasznos segítséget ad nekünk ahhoz, hogy jelezzük: milyen funkciója, értelme, célja, iránya lehet annak, ha a társadalom bizonyos problémákat a sajátjának, közösen kezelendő, orvosolandó problémának tekint.

Ha a társadalmi problémák kezelésének irányát, szándékát, eszményeit meg akarjuk érteni, akkor fontos látnunk azt, hogy a különböző sajátos, specifikus célok mögött a rendszerek működőképességének fenntartásához szükséges átfogóbb értelmezési keretekben is el kell tudjuk helyezni azokat.

A társadalmi beavatkozások, segítségék egy csoportját az jellemzi, hogy olyan egyéni élethelyzetekben is megerősítenek, pártolnak, elismernek olyan, a közösség számára hozott hasznokat, értékeket, amelyekben már nem képesek az emberek korábbi hasznosságukat, erényeiket, értékeiket fenntartani. A társadalom sajátos támogatását, segítségét alapozzák meg azok az „*érdemek*”, amelyek *mintát, követendő magatartásokat jeleznek a többiek számára is*. Az ilyen támogatások, amelyeket a korábban szerzett érdemek alapján nyújtanak, már igen korán megjelentek az európai kultúrákban – például a görög városállamok kikötői munkásai, vagy a római légiók kiemelkedő harcosai idősebb korukra földeket kaptak szolgálataik letöltése után. Bármily furcsa is lehet ez, de hasonlóan az antik elődökhöz, a modern államok is működtetnek olyan támogatási formákat, amelyek a korábbi érdemeket honorálják: például a nyugdíjrendszerek vagy általában a társadalombiztosítások a korábbi munkavégzés és járulékfizetés érdemeit honorálják azzal, hogy a befizetések révén akkor is ellátásra való jogot ismernek el, amikor az illető már nem végez munkát, és nem fizet járulékot.

Alapvetően a közösséget erősítő funkciókat töltöttek be azok a támogatási formák, amelyek a közösséghez való tartozás okán méltányolják azt, ha valaki maga nem képes úrrá lenni az életét nehezítő gondokon. A közösséghez való tartozás és a közösségnek a tagjai iránt vállalt szolidaritása az alapja azoknak a segélyezési formáknak, amelyek a nélkülözők számára is biztosítják a közösség, az adott társadalom önbecsüléséhez elvárt életkörülmények fenntartását. Manapság ennél általánosabban is szokás a társadalmi integráció céljait a szociálpolitikai ellátások kitüntetett funkciójának tekinteni, ezt fejezik ki az Európai Unió és a tagországok szociális programjainak kulcsszavai: a társadalmi integráció mellett a társadalmi összetartozás és befogadás („inclusion”), vagy a társadalmi beillesztés-beilleszkedés („insertion”).

A támogatások célja sokszor nem a jelen problémáihoz, hanem a jövő elvárt eredményeihez vagy megelőzendő problémáihoz igazodik. A gyerekek számára ingyenes, társadalmi-közösségi forrásokból finanszírozott oktatás célja az, hogy a jövőben megfelelő számban megfelelő képzettségű emberek szolgálhassák a köz hasznát; vagy éppen a szintén ingyenes védőoltásoknak az a célja, hogy a jövőben elkerülhetők legyenek a járványokból származó társadalmi gondok, tragédiák. A példák arról is szólnak, hogy a megoldandó és megelőzendő társadalmi problémák orvoslásában keveredhetnek a támogatási és a kötelezési elemek is: a gyerekek iskoláztatása vagy beoltatása nemcsak elérhető

támogatás lehet, hanem kötelezhetik is az embereket e sajátos támogatások igénybevételére (lásd: tankötelezettség, kötelező védőoltás).

A példákkal azt is érzékeltetni kívántuk, hogy a társadalom bonyolult működése sokféle funkció betöltését, ellátását feltételezi – és a fölmerülő gondokhoz is többféle célt követve találhatunk problémakezelési, orvoslási eszközöket. Jól működő társadalmak általában épp ezért sokszínű, differenciált eszköztárakat működtetnek a különböző természetű problémák különböző irányú orvoslására. Az eszköztárak sematizálása, leegyszerűsítése (például csak az érdemek alapján járó támogatások körére) nem csupán a rendszerek „lebutítását”, „együgyűvé” válását eredményezi, nemcsak a társadalmi problémák orvoslásának csökkenő esélyeit vetíti előre, hanem némiképp a társadalmi problémákhoz való viszonyok primitívvá válását, barbarizálódását is jelzi.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön szerint manapság mely társadalmi tényezők, meghatározottságok hatnak a legerőteljesebben a társadalmi egyenlőtlenségekre? Milyen szociológiai fogalmakkal írná körül a legnagyobb valószínűséggel társadalmi hátrányokkal küzdő csoportokat?
2. Ön milyen konkrét eseményeket, történeteket, élethelyzeteket írna le úgy, mint amik a hatalom működésének megnyilatkozása?
3. Ön szerint melyek azok a társadalmi körülmények, adottságok, amelyek az Ön környezetében élő bizonyos embereket a hatalom képességével ruháznak fel? Kiknek van bármiféle hatalmuk az Ön látókörében?
4. Mi az ő hatalmuk megnyilatkozási formája, és mi teremti számukra hatalmat? Mi a hatalmuk forrása?
5. Próbáljon meg társadalmi csoportokat, típusokat, kategóriákat körülírni az emberek hasonló hatalmi helyzete alapján! Fel tudna-e állítani valamiféle hierarchiát az Önök által körülírt csoportokból: kik rendelkeznek több hatalommal, és kik vannak megfosztva a hatalomtól, befolyástól?
6. Ismer-e az itt felsoroltakon kívül olyan szerepeket, amelyeket valamilyen objektív vagy természeti adottságok rónak az illetőkre – és amely szerepek betöltése társadalmi hátránnyal jár? (Például ha valaki vidéki, kollégista hallgató; csúnya nő; ügyetlen, puhány és dagi fiú; avagy „szőke” stb.)
7. Parsons nagyon elvont fogalmaival szemben Ön a saját szavaival a társadalomtól milyen funkciók betöltését várja el ahhoz, hogy az működjön, netán jól működjön?
8. Ezen belül milyen funkciók betöltését várná el olyan alrendszerektől, mint az oktatási rendszer, az egészségügyi rendszer, az adórendszer, az önkormányzati rendszer, az igazságszolgáltatási rendszer – vagy akár olyan „kisebb” alrendszerektől, mint a könyvkiadói rendszer avagy a család? Mitől működnek, mitől rendszerek ezek az alrendszerek?
9. Tapasztalta-e már, hogy a rendszerek mást gondolnak és mondanak magukról ahhoz képest, mint ahogyan ténylegesen működnek? Tudna-e példákat mondani?
10. Érzékeli-e olykor azt, hogy a segítő rendszerek sem annak segítenek, akinek segítésére önmaguk szerint is hivatva lennének? Tudna erre is példát?
11. Ön szerint a kimondott és a tényleges funkciók közötti eltérés mikor hasznos és mikor káros?

Milyen is a modern állam?

A modern államokat a liberális, alkotmányos jogállam és képviselői demokrácia fogalmával szokás címszószerűen jellemezni.

Az újkori gondolkodásmódok, magatartásformák, kultúrák alakulása, fejlődése a társadalom közös ügyeinek intézése terén is előidézte azt az igényt, miszerint itt is elvárható legyen a szekularizált és racionális elvek érvényesülése, valamint hogy érvényesülhessenek a gazdasági életben a piaci szabadságok, a láthatatlan kéz által fenntartott egyensúlyok. Későbbi szűkebb témákat és mondandókat előrevetítve jelezzük, hogy bár a jóléti kapitalista állam működéséhez nem szokták szorosan hozzásorolni, általában mégis ideértik mindazoknak a jogállami és demokratikus követelményeknek a teljesülését, amelyek az újkor óta alapvető követelmények az államisággal szemben, és amelyek nélkül nincsen különösebb értelme jóléti államokról beszélni. Az államiság azon alapvető feltételeit és „kellékeit”, amelyek leírásával és elemzésével részletesebben az alkotmányjog és a politológia tudományágai foglalkoznak, itt csak címszószerűen jelezzük:

Jogállam – a törvények hatalma

A modern állam alapvető elve az, hogy a törvények mindenkire egyformán vonatkoznak, a törvény előtt mindenki egyenlő, és a törvények által előírt szabályokat mindenkinek be kell tartania. Ezt jelzi a „*törvények hatalma*” kifejezés, illetve a jog által meghatározott állam, a jogállam eszménye.

Képviselési demokrácia

Ez az elv azt mondja ki, hogy a legfőbb megismerhető hatalom (azaz mindenekelőtt a törvényalkotás hatalma) a *választások során, az elnyert szavazatokkal arányos képviselést biztosító parlament*. Ezt az elvet szokás kifejezni azzal, hogy a választók a politikai hatalmukat a választott képviselők útján gyakorolják, a legfőbb népfenség a választott képviselők grémiuma, a parlament.

Politikai pártok

A választások eredménye a szavazók szavazataiért a politikai pártok között zajló versenyben dől el. Az a politikai erő, párt (vagy pártok koalíciója) bír többséggel a parlamentben, és annak a képviselői alakíthatnak kormányt, amely a választásokon a legtöbb mandátumot szerezte. (Jó esetben ez azt is jelenti, hogy amely a legtöbb szavazatot kapta – ám ez a választási rendszerek bonyolultsága miatt nem feltétlenül teljesül.) A politikai pártok annyiban jelentenek sajátos képződményt a modern demokráciákban – a más, jellemzően speciális, elkülönült, részérdeket megjelenítő társadalmi érdekeket, akaratokat, törekvéseket megjelenítő érdekképviselésekkel, lobbicsoportokkal, civil szerveződésekkel szemben –, hogy a pártok a társadalmi-gazdasági folyamatokat teljes vertikumban átfogó, elvileg konzisztens és integrált programokat képviselnek.

Alkotmányos és emberi jogok, szabadságjogok és emberi méltóság

A többség hatalma nem jelenti azt, hogy a „győztes mindent visz”, hogy a választásokon nyertes párt mindent megengedhet magának. Az alkotmányos demokráciák legtartósabb, legmasszívabb alapjait azoknak a veszteseknek, a kisebbségben maradóknak is védő jogoknak, elveknek, szabályoknak és intézményeknek a stabilitása jelenti, amelyeket – legalábbis a deklarált elvek szerint – a győzteseknek is maradéktalanul tiszteletben kell tartaniuk. Ezek a jogok, elvek, szabályok és intézmények garantálják a demokratikus rendszer fenntarthatóságát – igen primitíven leegyszerűsítve azt a feltételt biztosítják, hogy a következő verseny is fair, tiszta verseny legyen a politikai hatalom megszerzéséért ringbe szállók között.

A hatalmi ágak megosztása

A demokratikus jogállamnak tehát a *hatalmi ellensúlyok és egyensúlyok* olyan kifinomult rendszerét kell megteremtenie és fenntartania, amelyben az erőviszonyok nem borulhatnak teljesen fel, amelyben *nem fordulhat elő aránytalan hatalmi koncentráció*. Ennek az elvnek az egyik hagyományos intézményesülési technikája a hatalmi ágak megosztása, azaz a törvényhozói (parlament), a végrehajtói (kormány, önkormányzatok) és az igazságszolgáltatási-

jogszolgáltatási (bírói) hatalom egymástól való szervezeti elválasztása és az elkülönített felelősségek megjelenítése. A hagyományos hatalmi ágak egymástól való intézményes függetlenségét egyre több különféle erejű és súlyú elkülönült, autonóm hatalmi tényező egyensúlyozza. Magyarországon ilyen ellensúlyozó-kiegyenlítő, autonóm funkciói vannak az államelnöknek, az alkotmánybíróságnak, a számvevőszéknek vagy a nagyfokú autonómiát élvező önkormányzatoknak is.

Elkönyvelhetőség, elszámolhatóság-ellenőrizhetőség, átláthatóság – nyilvánosság és civil kontroll

Bárkinek bármekkora hatalma, befolyása, lehetősége származik a közhatalomból, a közintézményekben viselt funkciójából és hivatalából, arra nem tekinthet úgy, mint a saját, korlátlanul a saját érdekei szerint hasznosítható privát tulajdonára, hitbizományára. Ha bárki mégis így tenne, ha a közhatalmi pozícióit a saját érdeke és haszna szerint hasznosítja – akkor ezt korrupciónak tartjuk.

Ahhoz, hogy a közhatalommal, a közhatalomból származó pozíciókkal ne lehessen visszaélni, ahhoz elengedhetetlen követelményeket tartalmaznak a közhatalmat gyakorlókkal szemben a következő elvek:

- *Elkönyvelhetőség*: valamennyi jelentős eseményről, történésről írott nyomnak, bizonylatnak kell születnie (ez az állami „adminisztráció”), amelyeket szisztematikus rendbe kell összerakni és megőrizni (a gazdasági életben az ilyen rendezett dokumentumgyűjtemény a könyvelés, ezt a fogalomhasználatot szokás átvenni a közpolitikába, az állam működésébe is).
- *Elszámolás-ellenőrizhetőség*: az állami embereknek el kell tudniuk számolni azzal, hogy milyen eredményességgel, hogyan éltek a rájuk bízott hatalommal. Ehhez rekonstruálhatóvá és megítélhetővé kell tenni fontosabb tetteiket, produktumaikat. Ez a követelmény gyakorlatilag az elkönyvelhetőség technikai elvének egyik célját jelöli: a dokumentumok és a „könyvek” alapján el kell tudni számolni, és ki kell állni az ellenőrzés próbáit. Az elv nagyban azonos azzal, hogy a közhatalmat gyakorlóknak felelősséget kell viselniük döntéseikért, tetteikért és mulasztásaikért is.
- *Átláthatóság*: az elv az előzőekből levezethető. Azt a követelményt jeleníti meg, hogy a közhatalom gyakorlását a társadalom különféle szereplői számára érthető, a saját szempontjaik és prioritásaik szerint mérlegelhető, rendezett és világosan áttekinthető formában kell megjeleníteni. Különlegesen fontos átláthatósági szempont az, hogy a fontos döntések, akciók, történések a törvényeknek és más szabályoknak megfelelően zajlottak le.
- *Nyilvánosság*: fogalmilag a „titok”, a „titkolózás” ellentéte. A mérvadó információknak mindenkire, így igen jelentős arányban a döntő politikai hatalmat gyakorló választópolgárokhoz is el kell jutniuk. Az elv kimondása lényegesen egyszerűbb, mint technikai megvalósíthatósága. Hiszen míg egyfelől a nyilvánosság hiánya, a szavazó állampolgár tájékozatlansága, a mérlegelés képességétől való megfosztása a demokrácia halálát jelenti; addig aligha lehetséges úgy dolgozni (és ez igaz a közhatalomban és közszolgáltatásban dolgozókra is), hogy az ember minden megtett lépéséről, sőt minden megfontolásra felmerülő gondolatáról köteles legyen mindig minden érdeklődőt felvilágosítani. Ezért aztán az, hogy a gyakorlatban mit jelentsen a nyilvánosság megfelelő szintje, rendszerint konfliktusok és érdekellentétek során, „titkolódzások” és „leleplezések” botrányai közepette alakul ki.

Milyenek a pártok és a politikai ideológiák?

A politikai világnézeteket és filozófiákat általában hosszú könyvekben szokták kifejteni, ezért minden tömörítés szükségszerűen torzít. Ez fog történni a következő fejezetben is, remélhetően nem durvábban, mint ahogy ez más tömörítések esetében történni szokott.

Politikai ideológiákat a demokratikus államberendezkedésekben egymással versengő politikai pártok képviselnek. A politikai pártokat az különbözteti meg más érdekcsoportoktól, tömörülésektől, hogy míg azok jellemzően egy-egy speciális csoport érdekeinek megjelenítésére, egy-egy probléma vagy annak megoldásának szorgalmazására jönnek

létre, a modern politikai pártok a gazdaság és társadalom egészét átfogó, integrált programokkal versenyeznek azért, hogy a választásokon többséget szerezve ők gyakorolhassák az állami-kormányzati szférában a politikai hatalmat.

Az ideológiák egyik legfontosabb funkciója az, hogy meggyőzzék a választót arról, hogy az ő elképzeléseivel, társadalmi vágyaihoz és jövőre vonatkozó elvárásaihoz a legközelebb épp ennek az adott politikai eszményeket, ideológiákat képviselő pártnak a jobb társadalomról és a fejlődés helyes irányairól szóló elképzelései állnak.

A modern kor ideológiai irányzatai a saját önképük szerint a francia forradalom hármasszavát magukénak vallják: „Szabadság, egyenlőség, testvériség!” (Legalábbis nem illik, és így senki nem vallja ezen értékek ellenkezőjét.) Azonban az egyes ideológiai hagyományokban más és más a fogalmak értelmezése, és más és más súllyal rendelődnek egymás mellé ezek az alapvető értékek.

A politikai ideológiákat a világban általában „jobb” és „bal” oldali politikára szokták osztani, és úgy tartják, hogy a jobboldali politikai ideológiák általában ellenzik az állami beavatkozást, és csökkenteni akarják az állami szolgálatok körét; individualisták, a reziduális jóléti elveket vallják, és ellenzik a kiterjedt jóléti programokat. Szemben a baloldali politikákkal, amelyek a jóléti politikák kiterjesztésének hívei, általában pártolják a közösségi és állami programokat, kollektivisták, és az intézményesített jólét elveit osztják.

Ez a jellemzés azonban igencsak elnagyolt. A főbb tendenciák ellenére vannak individualista baloldaliak és kollektivisták jobboldaliak. Olykor a nemzetközi trendekkel szemben a politikai jobb és bal közötti különbséget inkább az írja körül, hogy melyik oldal mely szimbólumokhoz és történelmi előzményekhez vonzódik inkább, hogy mennyire hajlandó elfogadni alapvetően elfogadhatatlan nézeteket, vagy éppen hogy melyik hogyan vélekedik bizonyos – a nemzetközi politikai kultúrában egyébként nehezen értelmezhető – kérdésekről, mint amilyen például a nemzeti és a kisebbségi kérdés, az egyházak és vallási elvek problémája, vagy például a házasság intézménye.

A jó társadalomról vallott eszmények alapján a jelentősebb ideológiai irányzatokat és – fogalmilag némiképp keverve – az egyes ideológiákat magukénak valló pártokat az alábbiak szerint különböztethetjük meg:

Marxizmus, kommunizmus

A marxisták a társadalmi kérdéseket a gazdasági osztályok közötti konfliktus, az osztályharc szemszögéből látják. Az uralkodó gazdasági osztály – a tőkés, a burzsoázia – birtokolja és ellenőrzi a termelési eszközöket, és ezáltal kizsákmányolja a termelési folyamatba csupán a munkaerejüket beadni képes munkásosztályt, a proletariátust.

A marxista elemzők számára a jólét kérdése is alapvetően hatalmi kérdés, a hatalomgyakorlás mikéntjének kérdése. Az állam ebből a szempontból elemezhető mint az uralkodó osztály hatalomgyakorlásának eszköze, mint az általános hatalom sajátos, politikai hatalomként megnyilvánuló formája. Más marxista elemzők számára az állam az osztályok között feszülő ellentmondások és konfliktusok felszínre kerülésének terepe. Ebben az elemzési modellben a jólét kiterjedését gyakran mint a munkásosztály hatalmi pozícióinak megerősödését, a kizsákmányolás elleni ellenálló képességének fejlődését szokás értelmezni.

A marxizmus kétségkívül egyfajta doktrína, egyfajta politikai stratégia a hatalom megszerzésére. Ugyanakkor olyan elemzési keretet is jelent, amely rámutat a kapitalizmus ellentmondásaira és konfliktusaira. Ebben az elemzési keretben a marxizmus mai hívei gyakran mutatnak rá arra, hogy az állam nemhogy fenntartja, jogi és kormányzati eszközeivel védi a tőke érdekeit, de kimondott céljának is tekinti a tőke akkumulációjának gyarapítását, a profit szerzésének bővülő esélyeit. Ebből a szempontból a jóléti rendszerek, így a szociálpolitika, a közegészségügy vagy a közoktatás rendszerei döntően a létező hatalmi viszonyok konzerválásának funkcióit töltik be azzal, hogy elviselhetővé igyekeznek tenni az alapvetően igazságtalan, kizsákmányoló berendezkedést.

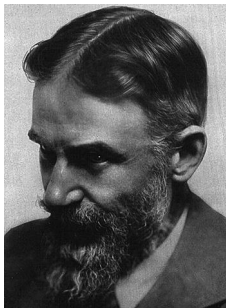
A mai marxista nézeteket sokan kritizálják azzal, hogy a „kapitalizmus” és a „tőke” koncepciója elhibázott: a hatalmi viszonyok a modern társadalmakban megosztottak; a demokráciákban a politikai hatalom a választások révén a szavazók között egyenlően oszlik meg. Ezek következményeként azok az államok, amelyek sikeres és kiteljesedett jóléti politikákat folytatnak, nem attól legitimek, hogy sikeresen őrzik a kapitalizmus status quóját, hanem attól, hogy a választók támogatják őket.

Szocializmus, szociáldemokrácia

A szocialista, szociáldemokrata ideológiák sokkal inkább bizonyos értékek markáns képviselőit jelentik, mint sajátos, komplex világnézetet arról, hogy hogyan is működik a társadalom.

Ebben az értékrendben kollektivisták és egalitáriánus megközelítések jellemzőek nem csupán a társadalmi folyamatok megértésében, hanem a változások kívánatos irányát és módját tekintve is. Az emberek életkörülményeit egy szociáldemokrata hajlamosabb társadalmi környezetben, társadalmi hatások eredőjeként értelmezni, mint individuális okokkal magyarázni. Ugyanakkor a hangsúlyosan képviselt „szolidaritás” eszménye nem kizárólag az „egymással vállalt küzdelem” erényét jelenti, hanem azt a meggyőződést, hogy a dolgokon a kölcsönös segítség és felelősségvállalás erősítésével lehet jobbitani.

A szocialisták számára az emberi cselekvés, a cselekvésre való képesség kiterjesztése döntően kollektív cselekvések eredménye lehet. A szocialisták „szabadságeszménye”, az alapvetően (az utóbbi években divattá vált kifejezést alkalmazva) a hatalommal való felruházás, az „empowerment” eszménye, amely eszmény persze visszanyúl a szakszervezeteknek központi szerepet szánó szindikalizmus és unionizmus őskorába.



George Bernard Shaw (írói nevén G. B. Shaw) (1856–1950), író, drámaíró. Munkásságát 1925-ben irodalmi Nobel-díjjal honorálták. William Shakespeare után az ő műveit játsszák leggyakrabban az angol nyelvű színházakban. Shaw 1884-ben csatlakozott a Fabian Society-hoz. Ez a főként értelmiségiekből álló társaság nagy befolyást gyakorolt a Munkáspártra.

A szocializmus talán mindenekelőtt egalitáriánus nézet. A szocialisták számára kötelesség a társadalmi egyenlőtlenségek minél kisebb mértékre való csökkentése, vagy legalábbis a társadalmi hátrányoknak és azok hatásainak minél eredményesebb felszámolása, enyhítése. A mai jóléti gondolkodás szempontjából a legmeghatározóbb szocialista nézet a fabiánusok törekvése volt, akik amellett, hogy a személyes felelősségvállalást hirdették (mint például a fabiánus „propagandista”, G. B. Shaw a *Pygmalion* című darabjában – *My Fair Lady*), az állami szociális közkiadások növelése révén az egyenlőtlenségeket is igyekeztek csökkenteni.

Azt is mondhatnánk, hogy a francia forradalom hármas jelszavát („*Szabadság, egyenlőség, testvériség!*”) a szocialisták a maguk kollektivisták interpretációjában hajlamosak úgy érteni, hogy: „*hatalommal való felruházás, egyenlőség, szolidaritás*”.

Az európai történelemben a szocializmus eszméi igen szoros viszonyban állnak a munkásmozgalom, a szakszervezetek világával. Ez a viszony nem feltétlenül azonos a marxizmus viszonyával a munkásosztályhoz: bár a marxisták mindig keresték a kapcsolatot az általuk történelmi győzelemre szánt munkásosztály képviselőivel, szervezeteivel, ez olykor inkább sikerült, máskor meg kevésbé. Ez nem csoda, hiszen a legtöbb ország szocialista hagyományai kevésbé gyökereznek a kommunista szerveződésekben, mint inkább a vallási, foglalkozási vagy területi közösségek elég széles körét jelentő környezetében.

A szocialisták és szociáldemokraták közötti különbség eléggé tisztázatlan – már ott, ahol van bármilyen különbség közöttük. Ahol van különbség (mint például az angol politikai hagyományban), ott a szociáldemokraták a kollektivisták szocialistákkal szemben egyfajta individuális belátáson és egyéni emberi jogokon alapuló szolidaritás eszményét

vallják. Ezzel azt is kinyilvánítva, hogy a szolidaritás eszményeinek érvényesítésében az állam kikerülhet, nélkülözhető tényező, sőt olykor épp a szolidaritás erősítése érdekében célszerű az állam szerepeit gyengíteni is. (Pl. a béralkuk megkötését a munkaadókra és a szakszervezetekre bízni, nem valamiféle állami bérszabályozásra.) Másrészt a szocialistákkal szemben, akik a társadalmi egyenlőség eszményét a legkövetkezetesebb és kiterjedtebb formában vallják, számos szociáldemokrata számára a „szociális védőháló” állami intézményei és intézkedései jelentik az ideális jóléti rendszert. Vagyis számukra, noha a jóléti rendszer nem feltétlenül csökkenti az egyenlőséget, az embereket mindenképpen megóvjá a piacgazdaság legszélsőségeiből, legembertelenebb következményekkel járó veszélyeitől.

Liberalizmus, liberális individualizmus

A liberális világkép főszereplője az az individuum, aki annyiban más, annival több a Homo sapiensnél, hogy ő egy morális lény, aki képes belátni és felismerni a helyes, a jót – és képes dönteni a helyes, a tisztességes kiválasztása mellett. A liberálisok számára minden ember individuum, mindenki szabad – ezért mindenkit meg lehet győzni, jó belátásra lehet bírni. Másfelől mindenkit meg kell védeni minden olyan hatalom, tekintély elnyomása alól, amely korlátozhatná a szabad, belátáson és morális meggyőződésen alapuló szabad döntés képességében az embereket. Ez a fajta hozzáállás tette a liberalizmust a feudalizmussal szemben leghatározottabban, legradikálisabban fellépő nézett az újkor hajnalán.

A liberálisok központi értéke tehát a szabadság. Hagyományosan nem mindenféle szabadságot tekintenek egyforma jelentőségűnek – kitüntetett jelentősége van a véleménynyilvánítás, a gyülekezés, az egyesülés és a tulajdonlás szabadságának. A döntő szabadságok köre és értelmezése történetileg változó – így például korábban az egyesülés szabadsága a pártok, szakszervezetek és közös vállalkozások szabadságát jelentette, ma inkább a civil szervezetekben való egyesülés szabadságát takarja a követelés.

Ugyancsak történetileg változó annak a liberális követelménynek a tartalma, amely tudomásul veszi azt, hogy a legtöbb ember legnagyobb szabadságát csak a szabadságkorlátozás révén lehet biztosítani: a törvényes rend által mindenkit korlátozni kell abban, hogy mások szabadságát korlátozhassa.

A liberálisok kevésbé bíznak az államban, sokkal hathatósabbnak vélik a kölcsönös megállapodásokon, szerződéseken nyugvó önszabályozó mechanizmusokat. Ebből a nézőpontból a megkötött megállapodások játékszabályainak és tartalmának betartatásán túlterpeszkedő állam csak károsan korlátozza az egyéni szabadságok, tehetségek kibontakozását, a piaci versenyekből származó gazdasági produktivitás javulását.

A hetvenes-nyolcvanas évek neokonzervatív-neoliberális irányzatai károsnak, a gazdasági növekedést visszafogónak, a gazdasági teljesítményekkel szemben ellenősztrőzőnek ítélik meg mindenfajta jóléti intézkedést.

A kilencvenes évek közepétől megjelenő új európai liberalizmus számos vonatkozásban visszatérést jelent az eredeti, a törvény előtti egyenlőség értékeit legkövetkezetesebben képviselő liberális egalitarianizmushoz, és legalábbis ebben a vonatkozásban „balra” keveredtek a szocialistákhoz-szociáldemokratákhoz képest is. Ebben szerepe van annak, hogy az egyenlőség kérdését nem ortodox módon azonosítják a nagyobb állami szerepvállalás kérdésével, hanem az állami-újraelosztási eszközök alkalmazását olykor kevésbé eredményesnek ítélik meg, mint más, piacokonformabb megoldásokat – például a munkaerő-piaci politikák területén.

Konzervativizmus

Az európai politikai hagyományban a konzervatívok az erkölcs erényeiben és az erkölcsi alapokon nyugvó társadalmi rendben hisznek. Számukra alapvető cél az, hogy a társadalmat óvni kell a jelentősebb rebellióktól, felfordulásoktól, a társadalom normális fejlődése a fontolva haladó, folyamatos „rend” által biztosítható. Ez a rend szükségképpen erősen épít a hagyományokra, hiszen az erkölcsi elvek nem láthatók be racionálisan, és nem vezethetők le logikailag. Azokat mindig a „hősi múlt”, és a nagy tekintélyű elődök, tekintélyek, autoritások jeleníthetik meg. Ebből az alapállásból a konzervatívok számára mindig döntő fontosságú a hagyományokat ápoló jogok és intézmények megbecsülése – mint például az egyház, a család, a nemzeti büszkeség stb.

A konzervatívok számára az egyenlőség értéke nemhogy nem érték, hanem egyenesen az egyenlőtlenség a társadalmi berendezkedés erénye (legyen szó akár osztály, akár presztízs, akár kaszt jellegű egyenlőtlenségekről is), hiszen

helyes az, ha a társadalmi pozíciók különbségei kifejezik az erkölcsi értékekben, hősi erényekben, munkaerőcsökkenben mutatkozó, múltban gyökerező különbségeket.

A konzervatívok számára a jólét kérdése másodlagos jelentőségű, és leginkább aszerint ítélik meg, hogy mennyiben járul hozzá az erkölcsi fundamentumokon nyugvó társadalmi rend védelméhez. Általában a jólét megváltoztatja, csökkenti a társadalmi egyenlőtlenségeket – és ennyiben a konzervatívok inkább a jólét visszavétele mellett kardoskodnak –, ám ha a társadalmi rendet bármilyen veszély fenyegeti, akkor minden forradalmi változásnál inkább preferálják azt, ha a jólét eszközeivel meg lehet előzni radikálisabb fordulatokat.

A konzervativizmus sajátos, egyik legmeghatározóbb irányzata a kereszténydemokrácia. A konzervatívok számára az erkölcsi és társadalmi rend fenntartásának alapvető eszköze az állam és a kormányzat, míg a kereszténydemokraták, különösen a kontinentális Európa katolikus kereszténydemokratái a rend fennmaradása érdekében az erkölcsi visszafogottság, a karitatív altruizmus és a lemondás vallás erkölcsi értékeinek érvényesítését tekintik elsődleges eszköznek. Ilyen erkölcsi alapú hagyománya a kereszténydemokráciának a „tőke és a munka harcát” meghirdető marxizmussal szemben a „tőke és a munka békéjét” hirdető erkölcsi elvárás politikai képviselője.

Fasizmus, náciizmus

A háború utáni időszakban sokan írták úgy le a fasizmust, mint különösebb összefüggések, koherenciák nélküli zavaros és embertelen gondolatok kusza, rendszertelen halmazát. Ma ezt a hozzáállást inkább olyan törekvésnek tekinthetjük, amely a fasizmussal való romantikus, érzelmi azonosulást elveti, s attól eltántorítani igyekszik.

A fasizmusok olyan *tekintélyelvű kollektívizmusok*, amelyek a *képviselői demokrácia intézményeit megkerülhetőnek* vélik, a politikát a parlamentből az utcára viszik ki, és tömegmozgalmakban politizálnak. Ilyen fasiszta politikai keretek között az individuum számára semmilyen „egyéniességnek” nincsen létjoga. A fasizmus ugyanis az egyéni értékek és erények elismerésével szemben minden értéket a kollektív formáknak, közösségeknek (állam, nemzet, faj stb.) tulajdonít. Ez vezetett a fasizmusok legnagyobb hatású és legerőszakosabb válfajának, a náciizmusnak a kialakulásához Németországban. A náciizmust egy markáns szociális és politikai forgatókönyv melletti elköteleződés jellemzi: a felsőbbrendű faj (rassz) felsőbbrendűségét erős, a gazdasági és társadalmi folyamatokat totálisan ellenőrzés alatt tartó állami programokkal és beavatkozásokkal kell megalapozni. Ezen beavatkozások között kiemelt jelentőségűek a militáns szocializáció programjai és elvei: a felsőbbrendű fajhoz tartozó fiatalok egészséges fejlődése, ebben az értelemben az „egészség” és az „erő” kultusza, a devianciák és másságok elutasítása, a „deviáns” – így más etnikumhoz tartozó, homoszexuális, elmebeteg és egyéb fogyatékos – *személyek elleni agresszió korlátlan felszabadítása, hősi erénnyé emelése*. Ugyancsak sajátos szocializációs törekvés a *rend kritikátlan elfogadásának súlykolása*, a társadalmi problémáknak a gazdasági, szexuális vagy életformabeli szabadság lehetőségeire és bűnbakok vétkeire való visszavezetése.

Fajelméletek léteztek már a náciizmus előtt is, de népek, népcsoportok tömeges, ipari méretű fizikai megsemmisítésére, a holokauszt történelmi drámájára nem volt korábbi példa. Ezért sokan reménykedtek abban, hogy a holokauszthoz társított rasszizmusok, fasizmusok, a náciizmus nem térhetnek vissza az európai politikai színpadra.

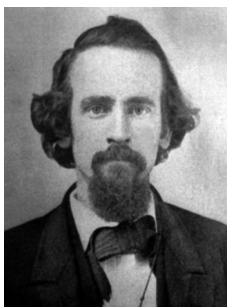
A mégis visszasettenkedett fasizmusok megjelenését sokan arra vezetik vissza, hogy a XX. század végén feltörő társadalmi elégedetlenség, különösen a fiatalok körében, hasonló társadalmi körülményekre és jóléti feszültségekre vezethető vissza, mint amilyenek Európát, különösen Olaszországot és Németországot jellemezték a gazdasági világválság után.

Mindezzel együtt a mai szélsőjobb oldali fasizmus különbözik a háború előttiétől: bár a náci hagyományokat folytatva rasszista és nacionalista, ám kevésbé az állam erejében és tekintélyében hívó kollektivisták nézeteket takar. Mindezzel együtt a nemzethez tartozást, a felsőbbrendű etnikumba való beleszületést olyan erénynek tekintik, amelynek alapján a jóléti ellátásokban is kikövetelhető preferenciákat kell élveznie minden genetikailag tiszta (francia, német, magyar stb.) állampolgárnak az idegenekkel, más rasszhoz, etnikumhoz tartozókkal szemben. A hazai politikai közéletben megjelent új náciizmus központi motívuma a cigányellenesség, a cigányságnak a magyar társadalom bajaiért való általános bűnbakká történő megjelenítése.

A fasiszta, náci szélsőségeknek a politikai porondon való újabb megjelenése sok szempontból az emberi jogok és az alkotmányos demokrácia határainak kikezdését is jelenti. Így pl. súlyos politikai viták tárgya az, hogy vajon a szabad véleménynyilvánítás részének tekinthetők-e a rasszista megnyilatkozások és uszítások – avagy azokat mint az alkotmányos közrendet veszélyeztető, az állampolgárok bizonyos csoportjaira nézvést fenyegető jelenségeket tiltani és üldözni kell.

Egyéb ideológiák

A hagyományos ideológiák mellett – amelyek a politikai hatalom gyakorlásában az elmúlt évszázadban döntő jelentőségű befolyással bírtak – számos más ideológia és politikai világnézeti rendszer is létezik.



Henry George (1839–1897), amerikai író, politikus, az anarchista politikai gazdaságtan atyja. Legfontosabb tanai szerint mindenkit megillet mindaz, amit ő termelt, ő hozott létre, viszont a természeti javak, elsősorban a föld, az a társadalom és az emberiség tulajdona. Épp ezért mindenkinek, aki a többiek tulajdonát használja, használati díjat, bérleti díjat kell fizetnie. Számára tehát a földjáradék, a természeti kincsek használatáért – liciten, a legmagasabb díjat ajánló által – fizetendő földértékadó az egyetlen jogos adó, amely alapja lehet a közkiadások finanszírozásának. A georgizmusnak nagy hatása volt a Huszadik Század és a Galilei kör magyar gondolkodóira, majd később olyan jeles magyar társadalomtudósokra, mint pl. Liska Tibor vagy Kemény István.

Ezeket pusztán címszószerűen, egy-egy mondatral jellemezve vázoljuk az alábbiakban.

- *Munkás-önigazgatás, szindikalizmus*: olyan eszmerendszer, amelyben a szakszervezetek, a munkások önszerveződése nem érdek-képviselési és érdekvédelmi funkciókat látnak el, hanem a pártokat behelyettesítve, közvetlenül vesznek részt a politikai hatalom gyakorlásában.
- *Anarchizmus*: az állam létezésének szükségszerűségét tagadó, a társadalmi rendet önfenntartó, önszervező automatizmusokban elképzelő ideológiák. Számos alfaja közül a leghírhedtebb ismertségre az állam kiiktatását akár erőszakos robbantásokkal is elképzelhetőnek és megengedhetőnek vélő irányzatai, képviselői tettek szert. Pedig az anarchizmus legtöbb képviselője és legkülönbözőbb csoportjai az erőszakmentesség legodaadóbb hívei: számukra az erőszak, így a legitim állami erőszak is, éppen az önszerveződés, önszabályozás lehetőségeire leselkedő legnagyobb veszély. A jólét kérdéseiben a legnagyobb hatású anarchista gondolkodó az amerikai közgazdász Henry George volt, aki az adók teljes eltörlését szorgalmazta, és a társadalmi közjavak hasznosításáért nyílt licitálásban jogot szerzők által befizetendő „bérleti díjak” – mindenekelőtt a föld- és bányajáradék – bevezetése mellett érvelt. Érveiben döntő jelentősége volt azoknak az okfejtéseknek, amelyek részben az önkényes állami-politikai döntéshozatalt kiváltó, átlátható és normatív szabályokra épülő mechanizmusok kiépítését szorgalmazták, részben annak, hogy az általa javasolt módszereknek a szegénységet (mai szóval azt is mondhatnánk: társadalmi kirekesztést) csökkentők a hatásai.
- *Békemozgalmak, pacifisták*: a nyolcvanas években jelentős, a hidegháború elleni tiltakozási potenciállal és befolyással rendelkező csoportok és ideológiák voltak. Utólag megítélve nem veszi körül nagy tisztelet működésüket, mert a kilencvenes évek elejére, amikorra háború tört ki Európában (a délszláv háború), addigra

eltűntek a pacifista ideológiák és mozgalmak. Ma sok elemző úgy véli, hogy a béke követelésének örve alatt valójában a német újraegyesítés volt az ideológia elsődleges prioritása.

- *Környezetvédők, zöldek*: bár megjelenésük időben csaknem egybeesett a pacifisták megjelenésével, a zöld ideológiák befolyása az utóbbi évtizedekben nemhogy csökkent volna, hanem erősödött is. Nehezen ítéltető meg az, hogy mennyiben tulajdoníthatjuk egy sajátos, a környezet kizsákmányolását korlátozni igyekvő, mozgalmi eszközökkel élő érdek-képviselői működés technikai jellegű sikereit a zöldeknek (például a megújuló energiák bevezetésében, hulladékgazdálkodásban, környezetkímélő technikák és technológiák elterjesztésében stb.), avagy mennyire tekinthető a zöldek előretörése a jövő generációinak jólétéért felelősséget hirdető, konzisztens politikai és jóléti ideológia megjelenésének. Arra, hogy a környezetvédelem központba állítását sokak nem szakpolitikai kérdésnek, hanem önálló ideológiai-politikai irányzatnak sorolják be, utal az, hogy számos ország és az EU parlamentjében ott vannak a zöldek. Másrészt viszont a zöld pártok és mozgalmak sikereként lehet elkönyvelni azt, hogy olyan, általuk felvetett kérdések, mint pl. a szociális dimenziókat magában foglaló fenntartható fejlődés kérdése, a klímaváltozás lassításának ügye, az ivóvízkészletek és a szénhidrogén-alapú energiaforrások kimerülése, az elsivatagosodás és a művelésbe fogható mezőgazdasági területek csökkenésének kérdései ma a nemzeti és nemzetközi politikák meghatározó témáivá, szakpolitikai kérdéseivé váltak.

Milyenek a gazdasági, társadalmi, politikai változások?

A közgondolkodás a társadalmi változásokat hajlamos valamiféle sima és folytonos fejlődésnek elképzelni. Mindez sokkal inkább vágy, mint realitás: ha ilyen lenne a változások természete, ha folytonosan és simán fejlődne a világ, akkor különösebb megrázkódtatások nélkül, könnyen tervezhető lenne az egyes emberek vagy akár az egyes társadalmak élete.

Ezzel szemben, a kapitalizmus fejlődését vizsgáló történeti, gazdaságtörténeti munkák a *fejlődés vonalát hullámvonalnak*, „ciklikusnak” írják le. Azaz a fejlődés nem töretlenül felfelé ívelő pálya, hanem – még ha sikerül is a hullámvázások matematikai modelljeit megadni, azért a hétköznapi ember számára – kacskaringós görbe. Olyan görbe, amelyekben a felfelé ívelő periódusokat olykor válságok törik meg, amelyek nyomán a fejlődés iránya negatívba, romlásba fordul, majd a válságokból kikecmeregve, újra felfelé kezdenek ívelni a fejlődés vonalai.



Joseph Alois Schumpeter (1883–1950), a politikai tudományokban is jelentőset alkotó közgazdász, aki Morvaországban, a mai Csehországban született. Eleinte az Osztrák–Magyar Monarchia számos egyetemén tanított, később a bonni egyetemen vezetett tanszéket, majd a fasizmus elől az Egyesült Államokba emigrált. A gazdasági folyamatok, a gazdasági dinamika, a fejlődések és válságok elemzőjeként és teoretikusaként vált világhírűvé – annak ellenére, hogy korának meghatározó tanaival, így Keynes nézeteivel szemben komoly fenntartásai, vitái voltak.

A köznyelv a válság kifejezéssel gyakran az összeomlást, a megsemmisülést, a visszafordíthatatlan drámát szokta illetni. A társadalomtudományokban a válság ennél sokkal kevesebbet jelent: annak a belátását, hogy a dolgok nem mehetnek úgy tovább, ahogyan mostanáig mentek. A válságnak természetes lehetséges kimenete az összeomlás, a dráma, a megsemmisülés is – de lehetséges kimenete valamiféle megtervezett, tudatos változás, változtatás, a dolgok visszaterelése a helyes kerékvágásba, vagy éppen új medrekbe. Ennyiben – *Schumpeter nyomán* – megkülönböztethetünk olyan válságokat,

- amelyeket békés, normál módon orvosolni lehet;
- és olyanokat, amelyeken csak megrázkódtatások, felfordulások, kaotikus

összeomlások romjairól újjáépítkezve lehet úrrá lenni.

Hogy mi miatt vélik, látják be az emberek azt, hogy a dolgok nem mehetnek változatlanul tovább, ennek is többféle oka lehet. A válságoknak a következő okai lehetnek:

- A megválasztott módszerek és az alkalmazott eszközök nem azoknak a céloknak az eléréséhez vezetnek, mint amiket eredetileg kitűztek.
- A célokat nem megfelelően választották meg – a részcélok eléréséből nem áll össze a végcél.
- A hatalmi pozíciókat betöltő emberek és szervezetek alkalmatlannak bizonyulnak hatalmuk – megfelelő, legitim – gyakorlására, felborultak a korábbi hatalmi egyensúlyok.
- Bizonyos természeti, emberi, társadalmi, szervezeti erőforrások elapadtak, túlhasználódtak, alkalmatlanná váltak eredeti funkcióik betöltésére, „elszállt felettük az idő”.
- Külső kihívások, versenytársak, ellenségek jelentenek elháríthatatlannak tűnő veszélyt.
- Belső viszályok, villongások, konfliktusok válnak kezelhetetlenné stb.

A válságok „mélységét” előre elég nehéz jelezni, az utólagos beavatkozások, változtatások milyensége alapján szoktuk inkább – utólag – jellemezni azokat.

- *Enyhébb válságokat* kisebb súlyú és parciális részterületeket érintő *újításokkal, innovációkkal, új módszerekkel és eszközökkel* szoktak orvosolni. Tipikusan ilyen újító manőverezés jellemzi a válságba kerülő vállalkozásokat: új termékek, új piacok, új beszerzési források, a stábok továbbképzése, új marketingmódszerek stb.
- *Közepesen mély válságokat* bizonyos *részterületek, alrendszerek átfogó reformjával* szokás orvosolni: az oktatási vagy egészségügyi rendszer reformjával, vállalati átszervezésekkel, üzemágak bezárásával és mások nyitásával stb.
- *A súlyos és mély válságokat* követően *a rendszerek egészének átszabásával, forradalmi változásokkal* szoktak reagálni a társadalmak. Ilyen alapvető, forradalmi változásokat nem csupán a hatalmi-politikai rendszerek teljes összeomlása – illetve a felettük aratott győzelmek – jelentettek, hanem például az is, hogy kimerültek a hagyományos energiaforrások, az újfajta energiaforrások megjelenése pedig (gőz, elektromosság, atomenergia) ipari forradalmakat generált.

Az, hogy a válságok mennyire mélyek, nem szigorúan függ össze azzal, hogy mennyire okoznak mély megrázkódtatást, vagy mennyire menedzselhetők normál mederben. Olykor a szükséges kisebb lépések, újítások és innovációk halogatása, elodázása is alapvető összeomlásokhoz vezet, máskor forradalmi változásokat is sikerülhet békés, konszolidált körülmények között, összeomlások nélkül menedzselni (gondoljunk például az elmúlt évtizedek technológiai-informatikai forradalmára).

Fejlődés és/vagy rendszer- és paradigmaváltás

Ahogy a modern tudománytörténet a tudományok fejlődését, úgy a modern társadalomtudomány is inkább hajlik a paradigmák fogalmaival leírni a miénktől eltérő korok és helyek társadalmainak sajátosságait, mintsem hogy valamiféle fejlődéstörténetbe, történetfilozófiába rendezze a társadalmi berendezkedések sajátosságait. A válságokon, különösen a mélyebb és nagyobb megrázkódtatással járó válságokon jellemzően nem úgy sikerült úrrá lenni, hogy visszaállt a korábbi rend. Hanem úgy, hogy új elvek, szabályok, normák, intézmények a korábbitól eltérő logikák,

ha úgy tetszik: új gazdasági, társadalmi, politikai paradigmák mentén, újfajta gazdasági és társadalmi rendszerekben szervezték újjá az életet.

Ez a felismerés kétségkívül nagy nehézséget okoz mindazoknak, akik a racionális hagyományokat követve a jövő lényegében pontos kiszámíthatóságára alapozva szeretnék előre kalkulálni a jövőt. A hadtudomány elemzői a nagy hadvezérek bukását gyakran tulajdonítják annak, hogy ők mindig az előző csatát akarták megnyerni (vagyis hogy csak az előző tapasztalatokat dolgozták fel, és nem számítottak a változásokra); amint nagy közgazdászokat is gyakran kritizálnak azzal, hogy receptjeik legfeljebb az előző válságok orvoslására jelenthetnének gyógyírt. A jövő kiszámíthatatlansága ennyiben épp azt jelenti, hogy mindaz kiszámítható, ami a korábbi paradigmák szerint rendeződik – de az új logikák, új berendezkedések sajátosságait legfeljebb csak igen korlátozottan lehet előre kikalkulálni. Hasonló bizonytalanságok és tisztázatlanságok jellemezték a szocialista rendszer bukása utáni rendszerváltást Kelet-Európában, vagy a 2008 telén kialakult pénzügyi és hitelválságot is. Az emberek a korábbi tapasztalataik, a korábban megismert összefüggések alapján próbálták és próbálják meg kalkulálni a jövőt – miközben, nyilvánvalóan új rendszerszervező logikák, szabályok mentén kialakuló új gazdasági, társadalmi és politikai rendszerekben nyernék feloldást az előző rendszerből fakadó válságok. Amely rendszerek nyilvánvalóan az újabb problémák és válságok csíráit már a megszületésük pillanatától magukban hordozzák.

A társadalmi paradigmák, rendszerek váltásaiban, változásaiban való gondolkodás elterjedésével párhuzamosan manapság egyre kevésbé elfogadottak azok a történetfilozófiai gondolkodásmódok, amelyek a korábbi társadalmi fejlődés vonalát meghosszabbítva a jövő társadalmi fejlődésére is törvényszerű következtetéseket vélnek megtenni.

Mindezzel együtt nem nélkülözhetjük a társadalomtudományokban – így a szociálpolitikában sem – a korábbi korok, rendszerek, paradigmák tanulságainak, tapasztalatainak feldolgozását, a történelmi előzmények és hagyományok hatásainak felismerését, a „történeti szemléletet”. Legalábbis abban a naiv reményben, hogy őrseink bűneit, hibáit a mi korunkban képesek leszünk nem megismételni...

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Be tudna-e azonosítani közismert pártokat, szervezeteket, közéleti szereplőket az általuk képviselt világnézetek alapján? Tudna-e példákat olyan „vegyességekre”, ahol a világnézeti hagyományok képviselete nem egyértelmű, vegyes, tisztázatlan? Milyen alkotóelemeket tudna beazonosítani ezekben a vegyességekben?
2. Ön szerint mennyiben teljesülnek az alkotmányos jogállam elvi követelményei napjainkban? Hol lát gondokat, problémákat, hiányosságokat az alkotmányos jogállam követelményeinek teljesülésében?
3. Tudna-e példát mondani a napjainkban (környezetében) lezajló intézményesülési folyamatokra? Milyen magatartásformákat, milyen eszközökkel, ki és hogyan próbál meg szokásossá, az elvárásoknak megfelelővé tenni? (Például magánéleti, pénzkeresési, fogyasztói szokások, tanúlással és óralátogatással kapcsolatos magatartások stb.) Egyetért-e ezekkel az igyekezetekkel? Elérkezettnek tartja az időt hasonló normák bevezetésére?
4. Tudna-e példát mondani felesleges és káros intézményesülési folyamatokra – amikor értelmetlenül és haszontalanul próbálkozik valaki szokásossá, normává tenni bizonyos magatartásokat? Amikor az emberek általában úgysem tartják be az intézményesült normákat? Miért gondolja feleslegesnek ezeket?
5. Tudna-e példát mondani olyan intézményekre, intézményesült normákra, amelyek felett elszállt már az idő? Amelyek korábban jók voltak, működtek – de ma már értelmetlenek?
6. Ön szerint lehet-e abban bízni, hogy az emberek többsége általában követi az intézményes szabályokat, normákat? Miért gondolja így? Jól van ez így?
7. Ön mit próbálna meg „intézményesíteni”? És milyen intézményesült normákat próbálna meg lerombolni, leépíteni, felszámolni?

A modern világ és a szociálpolitika

Milyen a társadalmi-állami segítségnyújtás?

Azt már az eddigiekben is láthattuk, hogy a társadalmi rendszerek szereplőit sokféle érdek és szándék mozgatja. Az alábbiakban ezeket az érdekeket, mozgatókat, motívumokat próbáljuk meg áttekinteni – a téma bonyolultsága miatt szükségszerűen némi leegyszerűsítéssel, metaforákkal élve –, és példáinkat a szociális célú társadalmi beavatkozásokból merítve.

Megkülönböztetésünkben a szolgálat a következőkre irányulhat:

- *valamilyen elvont elv, eszmény*, leggyakrabban egyházi vagy ritkábban világi tan követése és szolgálata;
- *a társadalmi rend, a társadalmi berendezkedés, a politikai rendszer és hatalom*, ezen keresztül a társadalom egészének szolgálata – ami gyakran kifejeződhet az uralkodó, az állam és kormányfő szolgálataként is;
- *a „nép”*, ezen belül a szociálpolitika közvetlen *ügyfeleinek, fogyasztóinak*, jellemzően a társadalom *alsóbb rétegei* képviselőinek szolgálata.

Az első körbe, az elvont elvek szolgálatának körébe a következő érzékletes példákat sorolhatjuk:

- A transzcendens isteni akaratok, az üdvözülés szolgálata: a karitás és a diakónia szelleme, amely szerint vallási, hitbéli erény adakozni. Ebben a szellemben gyakran az egymással összekeveredő „terápia” és a „gyónás” a segítség fontos eleme, mint a szorongásoktól, bűntől való megszabadulás egymást erősítő útjai – és ugyancsak jellemző az, hogy az egyházi karrierekből nemük miatt kirekesztett nők próbálják meg ezen az úton szolgálni Urukat.
- Az egyház szolgálatát jelenti a vallási közösség kohézióját erősítő szociális segítség, és ebből a nézőpontból az egyház bővített reprodukcióját szolgálja a térítés és a szociális segítség egymáshoz való kapcsolódása. Az isteni akaratok szolgálatán túl az egyházak világi legitimációját is szolgálják a különféle „segítő rendek”.
- Különösen az erős civil szerveződésekkel jellemezhető társadalmakban gyakoriak azok az individuális, szekularizált motívumok és érdekek, amelyek szerint ki-ki tegye meg a saját lelki békéjéért, lelkiismeretéért mindazt, amit nem esik nehezére megtennie, adnia – és amire másoknak szükségük van.
- A szociális segítség olykor társadalmi igazságérzet, méltányosság és más társadalomfilozófiai elvek szolgálatát jelenti, sőt olykor kimondott radikális és forradalmi hevület is fűti a szociális segítségnyújtás szószólóit és aktivistáit.
- Hasonlóan világias elvi „szolgálattétel” formáit és forrásait jelentik különféle szakmai iskolák, irányzatok, módszerek üdvözítő voltának, térnyerésének szolgálatai.

A második körbe, a társadalom és a hatalom szolgálatába tartoznak azok a szociálpolitikai hagyományok és működésmódok, amelyek valamiféle társadalmi vagy éppen a politikai hatalom stabilitásának céljait szolgálják szociálpolitikai eszközökkel.

- Már az első szociálpolitikai intézkedések, így a pestisjárványok nyomán lefolytatott járványügyi és népegészségügyi akciók is arra felismerésre épültek, hogy a járványok nem állnak meg a szegénytelepek határainál, így ha a járványok kitörését nem lehet megakadályozni a legszegényebb lakókörnyezetekben, akkor azok elterjedése az egész társadalmat veszélyezteti.
- Hasonló hatások és törekvések megfigyelhetők azokban a máig élő hagyományokban, amelyekben a normán kívül élők (szegények, hajléktalanok, fogyatékosok, különösen értelmi fogyatékosok, alkoholisták, drogosok stb.) segítése összekeveredik azzal, hogy elrejtsek, elszigeteljék őket a társadalomtól, és az elszigetelt tartózkodási helyeiken (intézményeikben) a társadalmi normák elfogadását kényszerítsék rájuk.

- Hagyományosan a társadalmi érdekek és normák védelmét biztosítják a szociális terület hatóságai, különösen a gyámhatóságok, amelyek korlátozhatják bizonyos emberek jogait, és a nem megfelelő szabályok között nevelkedő gyerekeket a szülők és a gyerekek akarata ellenében is elvehetik, elveszik a természetes szülőktől.
- Ugyancsak elsősorban társadalmi érdeket jelenítenek meg azok a munkaügyi szakemberek és hatóságok, akik és amelyek azt az elvárást és normát közvetítik (olykor jogi eszközökkel és szankciókkal ki is kényszerítik), hogy aki képes, aki tud, annak dolgoznia kell. A magas foglalkoztatási ráta ugyanis mindenekelőtt a nemzetgazdaság eredményes működésének egyik alapvető tényezője, és ennyiben elsősorban társadalmi érdek.

Bár jellemzően minden állami beavatkozás, így minden szociálpolitikai intézkedés is úgy tesz, mintha a beavatkozás mindig, minden esetben a szociális intézkedés célcsoportjának, kedvezményezettjeinek érdekeit szolgálná (lám, már a „kedvezményezett” kifejezés is erre utal), ez azonban – a fentiek szerint – nem mindig áll fenn.

- Letagadhatatlan tény, hogy a hagyományos szociálpolitikai rendszerek azok érdekeit (is) szolgálják, akiket ellátnak. Az idős embereknek érdekükben áll nyugdíjat kapni, a gyerekes családok érdekeinek megfelelő, ha családi pótlékot kapnak.
- Ez az érdek intézményes formában jelenik meg azokban az ellátási formákban, amelyekben az ellátást az kaphatja meg, aki ezt meg akarja kapni, és ezért megigényli (az igénylést azután valamilyen módszerrel elbírálják).
- Az utóbbi évtizedekben egyre markánsabb és jellemzőbb az, hogy a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok saját maguk politikai, társadalmi nyomást gyakorolva, olykor – erősebb csoportok részéről is megnyilvánuló – jelentős támogatást maguk mögé sorakoztatva képesek akarataiknak, érdekeiknek érvényt szerezni szociálpolitikai területeken is. A legjelentősebb „szociális” érdek-képviselési sikerek ma világszerte a feminista mozgalmak női egyenjogúság terén elért sikerei, de szintén megkerülhetetlenné tették a „semmit értünk – nélkülünk!” elvet a fogyatékkal élők és bizonyos etnikai kisebbségek. (Mindez ma még nem általános elv, így pl. lényegesen kisebb eredményeket értek el az egyenmű párok vagy számos etnikai csoport.)

Az érdekek tagoltsága általában még színesebb. Így gyakran lépnek elő a szociálpolitikát befolyásoló markáns tényezővé például a szociálpolitikai területeken foglalkoztatottak, vagy a szociálpolitikai területen dolgozók szakmai közösségei; olykor az ellátásokat menedzselő állami, önkormányzati vagy éppen privát intézményfenntartók és szervezetek.

A szociális kérdés állami feladattá válása – a szociálpolitika intézményesülése, a jóléti államok kialakulása

Intézményesülésen általában azt a folyamatot értjük, amely bizonyos magatartásokat, viselkedéseket, működéseket rendszeressé, mindennaposá, kiszámíthatóvá, általánossá tesz. Nemcsak intézményesülés által lehet szokásossá tenni magatartásokat, viselkedéseket, hiszen számos hagyomány, családi vagy közösségi elvárás, illemszabály, erkölcsi norma is képes lehet erre. Annak a folyamatnak, amely az intézményesülés által válik szokásossá, egyéb sajátosságai, ezen belül különféle eszközei, útjai, módjai vannak. Intézményesülés révén szokásossá lehet tenni valamiféle magatartást azzal, ha az elvárt magatartásokra vonatkozó normákat nem csupán kimondjuk és rendszerezzük, hanem valamiféle írásba, dokumentumba is foglaljuk, például:

- olyan *szervezeteket (hivatalokat, „intézményeket” stb.)* hozunk létre, amelyeknek az a működési rendjében rögzített feladatuk, hogy mindennapos működéssé tegyék azt, amit szokásossá akarunk tenni;
- *megállapodásokat, szerződéseket kötünk*, amelyben magunk vállalunk bizonyos magatartási szabályokhoz való rendszeres igazodást, és/vagy hasonlókat várunk el a szerződő partnerünktől is;
- olyan *szabályokat alkotunk*, amelyek *magunkra*, illetve a megállapodások alapján *velünk azonosságot-közösséget vállalók számára* érvényesek – azzal, hogy majd ezután rendszeresen és szokásosan a szabályok keretei, határai között végezzük ténykedésünket;

- *jogszabályok, törvények* – és a törvények betartatásán örökdő állami hivatalok, intézmények – kényszerítenek bennünket is és másokat is arra, hogy megszokottan, rendszeresen tartsuk magunkat az előírt magatartási szabályokhoz.

Az intézményesülés folyamata a magatartásformák szabályszerűvé, kiszámíthatóvá, szokásossá tételén túl az adott magatartási szabályokat követők számára azáltal is megkönnyíti a világban való tájékozódást, hogy önmagukat valamilyen szinten azonosíthatják a cselekvéseiket keretekbe foglaló intézményekkel. Így az emberek identitásának részévé válhatnak az általuk követett nemzetállami jogszabályok és tekintélyként tisztelt állami szervezetek; a megélhetésüket biztosító, számukra munkahelyet jelentő vállalat; vagy akár az a sportklub, amelyiknek szurkol; az a civil szervezet, amelyben való ténykedésre fordítja önkéntesként a szabadidejét.

Ha a szociálpolitika intézményesülési folyamatát a történelemben visszavezetve akarjuk rekonstruálni, akkor alapvetően „történelemhamisításra” kényszerülünk: a mai fogalmaink szerinti szociálpolitikai normák magatartások intézményekben megjelenő „előéletét” próbáljuk meg feltárni – akkor is, ha a mai szemmel szociális viselkedések intézményi keretei létrejöttükkor egyáltalán nem a mai fogalmaink szerinti szociálpolitikai elvek szokásossá tételét igyekeztek intézményi keretekbe foglalni.

Mai szemmel szociálpolitikai előzménynek tekinthető számos olyan, az ősidőktől visszanyúló gondoskodási szokás, hagyomány, amely akár érdemek elismerése, akár a közösséghez tartozó elesettek (betegek, öregek, árvák, nyomorgók stb.) iránti szánalom és együttérzés által vezérelve, valamiféle „szociális” segítséget nyújtottak különféle embereknek. Hosszú évezredekig a hasonló szokások legmeghatározóbb alapja a vér szerinti kötelék, a családhoz, nemzetséghez, törzshöz való tartozás volt – és a segítségnyújtás elvi alapja is az összetartozó közösség kohéziójának, egymáshoz tartozásának, és ezen keresztül biztonságának megerősítése és fenntartása volt. Ilyen segítő hagyományok meglete akár a prehisztorikus korszakokig visszamenően rekonstruálható, vagy a legegzenitikusabb primitív törzsi kultúrákban is megfigyelhető.

A kimondatlan hagyományokon és szokásokon túllépő, mai fejjel akár szociálisnak is érthető intézményesülés kezdeti lépései is sokkal inkább a közösségi kohézió és a tágon értelmezett biztonság intézményi gyökerei, kezdeményei voltak, mintsem kimondottan szociálpolitikai elvek modern értelemben vett intézményesülései, intézményei. Ilyen intézményi csíráknak, gyökereknek, kezdeményeknek tekinthetők például

- az antik birodalmak azon törekvései, hogy a hősi érdemeket szerzett harcosok, légionáriusok, valamint a harcokban meghalt katonák családtagjai a közösség támogatását és védelmét élvezhették;
- a középkori céhek „társulái”, amelyek révén a céhek nemcsak a külső fenyegetettség, így a céhhez nem tartozó „kontárok” megélhetést veszélyeztető megjelenése ellen, hanem elemi csapások, katasztrófák ellen is védelmet biztosíthattak tagjaiknak;
- a történelmen végighúzó, így például Magyarországon még a XX. század közepéig többé-kevésbé rendszeresen, a nincstelen parasztok és családjaik számára nyújtott „ínségprogramok”, ingyenesen földet, földhasználatot, tenyészállatot adományozó programok;
- az egyházak (vagy egyházi szervezetek) által szervezett, a hívek üdvözülését is szolgáló karitatív adománygyűjtések és adakozások stb.

Ha a szociálpolitika intézményesülési folyamatában a „szociális magatartások” jogszabályban való megjelenítését tekintjük sarokkönek, akkor az *I. Erzsébet 1601-ben kiadott „szegénytörvényét” tekinthetjük az intézményesülési folyamat kezdetének*. A törvény tulajdonképpen semmi újat nem alkotott, hiszen a községek (mai szóval: önkormányzatok) azon felelősségét deklarálta, hogy kötelesek gondoskodni az illetékességükbe tartozó nincstelenekről – amely addigra általános, ámde kimondatlan szokás volt Angliában. A törvény megalkotásának körülményei eléggé sajátosak voltak, hiszen

- a földek „bekerítése”, a kapitalista jellegű nagybirtokok kialakulása és a parasztok jobbágytelkektől való megfosztása már javában elkezdődött;

- aminek hatására nincstelen, nyomorgó és kolduló tömegek már megjelentek a városokban;
- miközben alig egy évtizeddel vagyunk túl a spanyol Nagy Armada szétverésén, Anglia tengeri nagyhatalommá válásán és a brit gyarmatbirodalom kiépülésének kezdetein;
- és a jelentős fejlődéssel járó változások mellett alig néhány évtizeddel vagyunk a polgári forradalom kitörése előtt.

Vagyis a törvényi kötelezés megszületése egyaránt összefügg a súlyosbodó társadalmi problémák eszkalálódásával; a birodalom megerősödésével, vagyis azzal, hogy reális lehetőség nyílt arra, hogy érvényt is lehessen szerezni a törvénynek; valamint azzal a törekvéssel is, hogy a problémák megfelelő kezelésével fenn lehessen tartani a társadalmi rendet, elejét lehessen venni nagyobb méretű felfordulásoknak.

Az, hogy a mai fogalmainkkal szociálisnak tekinthető beavatkozások alapvetően a társadalmi stabilitás és rend fenntartásának segédeszközei – az a jóléti államok kialakulásáig, a II. világháború végéig döntően meghatározta a szociálpolitika intézményi kereteit. Így például elkülönült szociálpolitikai-jóléti minisztériumok, kormányhivatalok is ettől az időszaktól léteztek – korábban a szociálpolitikai kormányzati feladatokat a belügyminisztériumok látták el.

A jogszabályokon túlmutatóan elkülönült hivatalokban, szervezetekben is intézményesülő szociálpolitika történelmi fordulópontjának a Németországban Bismarck kancellár hivatali időszaka alatt létrejött általános és kötelező munkásbiztosítás (és annak különböző ágai: a betegségi, öregségi, baleseti biztosítások) megalakulását lehet tekinteni. A már említett céhládák hagyományainak alapjait kiterjesztő „általános” biztosítás a mai fogalmaink szerint messze nem volt általános, hiszen a lakosság alig egytizedét kitevő nagyüzemi munkásság kötelező részvételét írta „csak” elő. De mégis az ország egészét átfogó, jogszabályok által keretbe foglalt, sajátos nyilvántartási rendszert, pénzkezelést, járulékgyűjtést és kifizetéseket működtető intézményrendszer jött létre. (Talán az erős német befolyás, talán a kiegyezés után beinduló gyors prosperitás, a „boldog békeidők” fejlődésének a következménye, de alig egy évtizeddel később Magyarországon is létrejöttek a hasonló intézmények.)



William Henry Beveridge, Lord Beveridge (1879–1963), brit közgazdász, jelentős társadalmi reformer gondolkodó. 1942-ben, a háború alatt jelentette meg *Jelentés a társadalombiztosításról és a kapcsolódó szolgáltatásokról* című munkáját, amelyre azóta „Beveridge-riportként” nemcsak a háború utáni munkáspárt kormányzását megalapozó dokumentumra, hanem mint a jóléti állam alapvetésére szokás hivatkozni. Beveridge nevéhez, illetve a Beveridge-tervhez szokás kötni a jóléti államok olyan alapvető rendszereinek filozófiai alapjait, mint a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek, vagy a mindenki számára biztosított egészségügyi ellátás, és ugyancsak ő tekintette először a jólét alapjának a teljes foglalkoztatást (a munkanélküliség < 3%), valamint a mindenki által fizetendő járulékot. Gondolkodásmódját jelentősen befolyásolta a Fabianus Társaság, és ő maga is, mint a London School of Economics (LSE) igazgatója, sokat tett a szociális elkötelezettségeknek az akadémiai életben való térnyeréséért.

A II. világháború előkészületei nyomán felfokozott ütemben terjeszkedő nagyipar reális lehetőséget teremtett a társadalombiztosítás kiterjesztésére; másfelől, a második világháború alatt felerősödő nemzeti szolidaritások és a

biztonság iránt megnövekedett igények teremtették meg azt az alapot, amelyekre építve Lord Beveridge (Anglia akkori belügyminisztere) 1942-ben megalkotta híres tervét (a „Beveridge-tervet”), amelyet a jólét intézményesülésének kiterjesztésére, a jóléti állam kiépítésének alapvető elveit összefoglaló tervnek szokás tartani.

A modern világ konfliktusai és a társadalmi rendszerek működőképessége – mire válasz a szociálpolitika?

Összegezve, és mintegy a következő fejezetek „valódi” szociálpolitikai mondandójához a következtetéseket megvonva, az ebben a fejezetben tárgyaltak konklúzióit az alábbiakban emelhetjük ki:

- *A szociálpolitikai gondolkodásmód* mindenekelőtt sajátos *problémamegoldási gondolkodásmód*: egyéni és társadalmi problémákra keres *ésszerű, racionális megoldásokat*.
- Ésszerű és racionális gondolkodásmódként a szociálpolitikai gondolkodásmód *tapasztalatok elemzésére és feldolgozására épít*, bizonyítékokat és törvényszerűségeket próbál meg megállapítani, és ezek alapján olyan megoldási javaslatokat, intézkedéseket, beavatkozásokat képvisel, amelyek a jövőre vetítve nagy valószínűséggel megoldják, vagy legalábbis enyhítik a felmerült gondokat, problémákat; sőt megelőzik hasonló problémák későbbi kialakulását.
- A szociálpolitikai gondolkodásmód *a modernitás, a modern kapitalizmus „terméke”*, és ennek megfelelően, alapvetően a kapitalizmus igencsak létező ellentmondásai által okozott problémák megoldását tekinti feladatának.
- *Az ellentmondások egy része a tőke profitérdekéből fakad*: a profit maximalizálására irányuló törekvések figyelmen kívül hagynak számos olyan emberi-társadalmi tényezőt, amelyek sérülése, felélése a kapitalista gazdaság működőképességét is veszélyeztetik. Az ebből fakadó gondok, problémák korrekciója, a kapitalista gazdaság és társadalom fennmaradásának, működőképességének feltétele még akkor is, ha mindez konfliktusokat jelent a profitra törekvő erők érdekeivel, legalábbis rövid távú érdekeivel szemben.
- A fenti ellentmondást jelezhetjük abban is, hogy míg a kapitalista gazdaság szerveződési logikája a haszonszerző, „*formális*” logika, addig az emberek anyagi-dologi szükségleteinek kielégítését, megélhetését célzó „*szubsztantív*” logika alárendelt szerepet játszik a kapitalista gazdaság működésében. A fenntartható társadalmi működés kockázata ebből fakad (már ti. ha keletkezik is haszon, de ez sokak megélhetését veszélyezteti), és ezt igyekszik korrigálni a szociálpolitika. (A szembeállítás annyiban különösen jogos, hogy a szociálpolitika „gazdálkodásának”, anyagi forrásfelhasználásának a logikája olyannyira a megélhetést szolgáló, szubsztantív logika, hogy a profit, a haszon szerzésének, a vagyon gyarapításának törekvéseit a szociálpolitikai beavatkozásokra vonatkozó szabályok jellemzően kategorikusan tiltják, ilyen célokra szociálpolitikai támogatások jellemzően nem ítélték meg.)
- *A szociálpolitika működésmódja jellemzően intézményi, intézményes működésmód*.
- Ez egyfelől úgy értelmezhető, hogy a *korábbi társadalmak jellemzően természetes közösségek, és a hozzájuk fűződő személyes kapcsolatok* révén megteremtett biztonságaival szemben *a szociálpolitika személytelen, a személyes kötődésektől és kapcsolatoktól független, jogokon és más elvont kategóriákon keresztül* teremt kapcsolatot a meggyengült természetes közegüktől távolabb került, sokszor elszigetelődött egyének-családok és a társadalom között.
- Másfelől, *az intézményesülés szokásszerűséget, rutinszerűséget, kiszámítható bizonyosságot jelent* abban az értelemben, hogy a szociálpolitika működésrendjét jogszabályok írják körül, valamint abban, hogy a szokásszerű, rutinszerű működés biztosítására specializálódott szociálpolitikai szervezetek, hivatalok, szolgáltató „üzemek”, ebben a hivatali értelemben is szociálpolitikai intézmények épültek ki.
- *A jogok alapjain működő szociálpolitika működtetéséért a fő felelősséget a modern államok viselik*. Azok az államok, amelyek *a törvények mindenre egyformán vonatkozó hatalmát testesítik meg*, és amelyeket a

képviselési demokrácia legitimitási elveire épülő alkotmányos jogállamként szokás jellemezni. Ezek a modern államok egyfajta *szereződéses viszonyt feltételeznek az állam és az állampolgár között*: az állampolgárnak kötelezettségei vannak az állam felé, míg az állam a jogok formájában különféle kötelezettségeket, garanciákat, biztonságokat vállal a polgára számára. Ennyiben *a jogokra épülő szociálpolitika is tekinthető az állam és az állampolgár közötti szerződés részének*.

- Amint *a kapitalista gazdaság* is, úgy *a képviselési demokrácia* is alapvetően *a verseny és a konfliktusok játékszabályai szerint működik*. (Más kérdés, hogy legalábbis a játékszabályok kialakításában és betartásában nagyfokú együttműködésre is szükség van ahhoz, hogy a verseny tisztességes keretek között folyjon, hogy a konfliktusokat fair módon lehessen megvívni és rendezni. Ennyiben a jól működő kapitalizmusok és a jól működő demokráciák mindig a versenyek-konfliktusok és az együttműködések sajátos egyensúlyának fenntartására törekcsenek.) A politikai arénában folyó demokratikus konfliktusok és versenyek főszereplői a különböző értékvilágokat, eszményeket képviselő politikai pártok – amelyek a szociálpolitika „terepein” is vívják sajátos küzdelmeiket, versenyeket.
- *A modern világ, a kapitalista gazdaság és társadalom fejlődése mindig ciklikus*, a felemelkedő és leszálló pályák, a közöttük húzóó törések és fordulatok jellemzik. Ehhez a szabályaiban, paradigmaiban is változó politikai, társadalmi, gazdasági környezethez kell igazodnia a szociálpolitikának is. Ami olykor jobban, máskor kevésbé sikerül, sőt olykor maga a szociálpolitika is tevékeny részese kedvezőbb vagy kedvezőtlenebb fordulatoknak, válságoknak és felemelkedéseknek. Ennyiben a problémamegoldó szociálpolitikai gondolkodásmód mindig aktuális: a megoldandó problémák változnak, az érdekek is változnak, sőt olykor az érdekeket megjelenítő gazdasági, társadalmi, politikai szereplők is változnak – így a megoldásoknak, a szociálpolitikai megoldásoknak is változniuk kell.
- Hogy a szociálpolitika mikor, mitől és hogyan képes korrigálni a kapitalista gazdaság meghatározó mechanizmusait, ebben komoly nézeteltérések vannak különböző szociálpolitikai elemzők, gondolkodók között.
- Vannak, akik úgy vélik, hogy *a szociálpolitika alapvető funkciója a tőke hatalmának korlátozása*. Vagy, ha úgy tetszik, és ami az előző felvetés logikai következménye: a szociálpolitika dolga a tőke és a munka harcában a tőke ellenségének, a munkának és a munkásnak („munkásosztálynak”) a támogatása. Ebben a felvetésben a szociálpolitika fejlődése is mindig a tőke hatalmának korlátozásában való siker, azaz a szociálpolitika fejlődése, kialakulása (erős leegyszerűsítéssel) a munkásosztály osztályharcának a sikere.
- Mások úgy vélik, hogy a kapitalizmus össztársadalmi érdeke a „tőke és a munka harcával” szemben a „*tőke és a munka békéje*”: konszolidált, békés társadalmi viszonyok között a jólétre vonatkozó törekvések is, és a tőke profitérdekei is jobban érvényesíthetők, mint a konfliktusok végleges kiéleződésének és eszkalálódásának körülményei között. Ennek megfelelően, e nézet képviselői a szociálpolitika fejlődésének zálogát a szemben álló felek konszenzuseresésében, jó megállapodások megkötésében látják; sőt *a szociálpolitikát éppenséggel a jó megállapodások, a kölcsönösen előnyös társadalmi méretű „üzletek” megkötésének terepeként értelmezik*.
- Ismét mások – mint e sorok szerzője is – úgy vélik, hogy *különböző problémák megoldására, különböző feltételek között különböző megoldások lehetnek a leginkább célravezetőek*. Olykor a konfliktusok vállalása, máskor meg a jó megállapodások megkötése. Ebben a felvetésben *a szociálpolitika annyiban is a problémamegoldás hagyománya, hogy a problémákat úgy kell, úgy lehet megoldani, ahogyan azokat a leginkább meg lehet oldani, és a legjobban meg lehet oldani*.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Soroljon fel néhány Ön által ismert segítő szakmát, intézményt! Milyen feladatokat látnak el? És kiknek, miben segítenek mindezzel?
2. Ön szerint mennyire természetes, vagy éppen mennyiben felháborító az, hogy a segítő intézmények nem csak annak segítenek, akire hivatásként hivatkoznak?

3. Az Ön szűkebb és tágabb környezetében milyen társadalmi értékeket és erényeket ismernek el Ön szerint túlzottan – és melyek az alulértékelt értékek, erények?
4. Miben túl méltányos, és miben méltánytalan az Ön szűkebb és tágabb környezete?
5. Amikor úgy döntött, hogy szociálpolitikával fog foglalkozni, Ön inkább a konfliktusok felvállalását, vagy inkább a békéltető, békét kereső attitűdöket tartotta magára jellemzőnek? Mit gondol, mennyire elkerülhetetlenek a konfliktusok? Mennyiben baj az, ha elkerülhetetlenek?

5. fejezet - II. Szociálpolitikai alapfogalmak

II. Szociálpolitikai alapfogalmak

Ez a – még mindig – bevezető rész nem szociálpolitikai szakembereknek, hanem a szociálpolitika iránt érdeklődőknek szól. Abban a reményben persze, hogy elég érdekesnek fogják találni a témát ahhoz, hogy a következő részeket is áttanulmányozzák, amelyeket már inkább azoknak szánunk, akik szociálpolitikai szakmai tanulmányokat folytatnak.

Szándékaink szerint tehát ez a bevezető nem – vagy csak alig – megy túl a szociálpolitikában használt alapvető fogalmak definiálásán, értelmezésén. Természetesen egy efféle fogalomértelmezés, bármennyire illeszkedik is bizonyos nemzetközi szakmai normákhoz – elegánsabban: „paradigmához” –, azért mégiscsak afféle javaslat inkább. Ismét egy hiú reménytől vezérelve: ha az olvasó netán megfogadná javaslatainkat az itt használt fogalmakat illetően, meglehet, könnyebben meg fogja érteni a hasonló kifejezéseket használó irodalmakat, gondolatokat; sőt még az is megeshet, hogy hasonló fogalmakat hasonló értelemben használva könnyebben megértetheti saját szociálpolitikai gondolatait másokkal.

Szociálpolitika – a szó jelentése

Szociálpolitika – a szó jelentése



Ferge Zsuzsa (1931–) szociológus, 1953-ban szerez közgazdaság-tudományi egyetemi diplomát a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetemen. 1968-ban a „filozófiai tudományok kandidátusa”, 1982-ben a „szociológiai tudományok doktora” címet szerzi meg. 1993-ban az Európa Akadémia tagja lesz. 1995-ben Széchenyi-díjat, 1996-ban Pro Urbe díjat kap. 2001-ben Hazám-díjat, 2002-ben A Magyar Köztársasági Érdemrend Középkeresztje kitüntetés adományoznak neki. 1968 és 1988 között az MTA Szociológiai Kutató Intézete a társadalompolitikai osztályának vezetője, tudományos főmunkatárs. 1988 és 1996 között az Eötvös Loránd Tudományegyetem, Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet, Szociálpolitika Tanszék vezetője, 1996-tól ugyanitt egyetemi tanár. 2001-től professor emeritus.

A szociálpolitika fogalmát többféle, különböző értelemben szokás használni, jellemzően egymással keverve, megkülönböztetés nélkül. Ez kétségtől gondot okoz a fogalom értelmezésében. A szó jelentése olykor

- *a szegények, elesettek megsegítésére* irányuló egyéni, közösségi, társadalmi, állami cselekedetek, intézkedések, akciók, gesztusok köre;
- egy szűkebb *kormányzati ágazat, a szociális tárca által felügyelt terület*; jelzett
- egy tágabb kormányzati terület, amely magában foglalja a nemzetközi szervezetek (EU, OECD stb.) által „szociális védelmi rendszereknek” („*social protection*”) nevezett jelzett területeket – ez a magyar szociálpolitikai

ágazat mellett tartalmazza a foglalkoztatáspolitikát, a társadalombiztosítás és az egészségügy – legalábbis bizonyos, például a krónikus betegek tartós ápolására vonatkozó – területeit;

- még tágabban mindazon kormányzati területek a szociálpolitikai igazgatás területeinek tekintendők, amelyeknek *közvetlen befolyása van az emberek jólétére* – ebbe a fentiekén kívül beletartoznak olyan ágazatok, mint az oktatásügy, a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása, vagy az ártámogatások kérdései is;
- ennél is tágabb körben mindazok a politikák, politikai intézkedések a szociálpolitika körébe tartoznak, amelyeknek *hatásuk van az emberek jólétére*. Ilyen területek például az adópolitikák, a gazdaságfejlesztési, beruházásösztönző politikák, és ezek hatása a foglalkoztatásra, az emberek jövedelmére stb. A hazai terminológiában ezt a tágabb kört Ferge Zsuzsa szóhasználatát átvéve „társadalompolitikának” szokás nevezni;
- Magyarországon olykor a szociálpolitika még ennél is szélesebb területet jelent – gyakorlatilag *a közpolitikák teljes körét*, és magában foglal minden olyan jogi intézményt és szervezetet, amely *a politikai-kormányzati szféra és a társadalom közötti kapcsolatot szabályozza*, lebonyolítja, vagy az ilyen kapcsolatokhoz teret, helyszínt és alkalmat biztosít. Így például olykor szociálpolitikai kérdésként jelenik meg a civil szervezetek és a politika, a kormány kapcsolata, illetve ennek mikéntje.
- Mindezekén túl – némiképp függetlenül az előző definícióktól – a szociálpolitika *egyetemi diszciplínát* is jelent, *egy tudományág megnevezését*. Ez a tudományág a fenti területeket azok legszélesebb filozófiai, szociológiai, jogi, gazdasági kontextusában, egymásra hatásában is elemzi.

Szociálpolitika – amivel foglalkozik

Szociálpolitika – amivel foglalkozik

Ha nem egyre bővülő fogalmakkal, hanem különféle területekkel jellemezzük, akkor a szociálpolitika az alábbi elvi területekkel foglalkozik:

- különféle jóléti területekre vonatkozó célok, politikák formázásával, a politikai és szakmai-szakterapolitikai döntések meghozatalával, valamint a vonatkozó ágazatok, területek kormányzati-önkormányzati adminisztrációjával, igazgatásával;
- általában a szociális problémák megelőzésével, a gondok és áldozatok enyhítésével – szegénység, bűnözés, munkanélküliség, drog és alkohol, fogyatékoság és más tartós szellemi és fizikai károsodások, öregség, elhanyagolt és sanyargatott gyerekek, devianciák stb.;
- társadalmi egyenlőtlenségeket és hátrányos megkülönböztetéseket eredményező tényezőkkel, körülményekkel, valamint az olyan tényezőkkel jellemezhető hátrányos helyzetű csoportokkal, mint: etnikum, nem, életkor, egészségi állapot, szexuális vonzalom, szegénység, stigmatizált családi állás és más kirekesztő tényezők;
- a fentiekre adott különféle kollektív, közösségi, politikai reakciókkal és politikai, cselekvésekkel; ezek elvi lehetőségeivel;
- a különféle politikák, reakciók, cselekvések következményeinek elemzésével és előrejelzésével, az alternatív beavatkozások előnyeinek és hátrányainak mérlegelésével, a döntések és politikai megfontolások szempontjainak tisztázásával.

Jólét

Jólét

Igen sok jelentésű, önmagában tisztázatlan fogalom, amelynek jelentése többnyire a szövegkörnyezetből pontosítható:

- A jólét igen gyakran *szinonim a „jól-lét”, a jó érzés, a kielégültség kifejezése*ekkel.
- Különösen a közgazdasági szakirodalomban a „jól-lét” gyakran egybevág a „*hasznosság*” fogalmával: az a valami, aminek birtoklására vágnak az emberek, aminek megszerzése érdekükben áll, és aminek birtoklása örömmel, kielégültséggel tölti el őket.
- A jólét a szociálpolitikai irodalomban a közszolgáltatásoknak arra a körére utal, amelyek *az emberekkel speciális helyzeteikben foglalkozik*: gyerekként, öregként, betegként, munkanélküliként, szegényként stb. Ez a fajta jóléti fogalom tükröződik a „*jóléti állam*” kifejezésben: *az ilyen államokban ez a terület eléggé kiterjedt, jelentős. A nemzetközi terminológiában, így az Európai Unió újabb nyelvhasználatában ez a fogalom nagyjából egybeesik a „szociális védelmi rendszerek” („social protection”) fogalmával.*
- A jólét az *amerikai terminológiában* megfelel annak, amit az európai nyelvhasználat *segélyezésnek, a szegényeknek* (hajléktalanoknak, marginalizált csoportoknak) *nyújtott pénzbeni, természetbeni és szolgáltatási támogatásoknak* tekint. Ez a fogalomhasználat az USA területén kívül máshol nem szokásos a hivatalos nyelvhasználatban, de olykor az amerikai tudomány által uralt akadémiai területeken (pl. a közgazdaságtan bizonyos ágaiban és szerzőinél) ez a fogalomhasználat köszön vissza.
- A jólét kifejezés gyakran együtt jár a „*szükségletek*”, *azok kielégítettségének* fogalmával. A kifejezés használata igen félrevezető lehet, ha pusztán anyagi, dologi igények kielégítésére szűkítjük le jelentését, mert a jóléti államok gyakorlatában nem pusztán a fizikai szükségletet értik ide, hanem az emberi jogok és az emberi méltóság maradéktalan tiszteletét; az egyéni választás szabadságát és jogát; az egyéni ambícióknak, akaratoknak, törekvéseknek való megfelelést is. A jólét tehát ebben a sok szempontból egyénileg relativizált megközelítésben fed le a „*kielégített szükségletekkel*” jellemezhető helyzetet.

Miért kellene jóléti rendszerek? Érvek a szociálpolitika mellett

Miért kellene jóléti rendszerek? Érvek a szociálpolitika mellett

- *Humanitárius megfontolások*: Aki bajban van, rászorul a segítségre, azon erkölcsi kötelesség segíteni.
- *Vallási parancsok*: Szinte valamennyi egyház, így a zsidó-keresztény tradícióhoz kapcsolódó valamennyi egyház a hithez tartozóknak az üdvözüléshez vezető út részeként, utasításként fogalmazza meg a szegények, gondban levők megsegítését
- *Közösségi értékek*: Azok az elvek és eszmék, amelyek kollektivistá értékeket képviselnek, a közösség fennmaradása szempontjából megkerülhetetlen kötelességként írják elő a közösség tagjainak azt, hogy tőlük telhetően segítsék a közösség gyengébb, esendőbb tagjait. Hasonló elvek olykor vallási-hitbéli kötelességként jelennek meg (például zsidó, mohamedán és protestáns [különösen evangélikus] vallások), máskor világi tradíciók (például a szakszervezeti mozgalom egyik legerősebb hagyománya).
- *Lokálpatrióta, településhez, környékhez és szomszédsághoz fűződő kötelékek*: a közösségi értékek sajátos, térben megfogható alfajai.
- *Szolidáris érdekérvényesítési stratégia – a közösséghez való tartozás motívuma, amelyet az érzelmeken felül érdekek is vezérlelnek*: A pillanatnyi személyes előnyökről való lemondás révén a közös hasznokból és eredményekből való részesedés a lemondás mértékénél nagyobb egyéni hasznot hoz hosszú távon (a sztrájkoló munkás érve a sztrájktrővel szemben).
- *Nemzeti szintű szolidaritások – Az előző logika kiterjesztése*: Például manapság igen erőssé válik annak belátása, hogy az elvileg munkára képes, ámde nem dolgozó emberek jóléti politikák eszközeivel történő munkához segítése nem csupán az ő gondjaik orvoslását, hanem a nemzet jólétéhez való hozzájárulást, a nemzetek (sőt ma már az Európai Unió) egészének jólétét erősítő törekvés.

- *Demokratikus elv:* A napi kiszolgáltatottságokat elszenvedő és folyamatosan nélkülöző embertől nem várható el az, hogy a köztársaság ügyeiért gondot viselő, felelősen mérlegelő döntéseket hozzon: a demokrácia és az anyagi biztonság, a jólét egymást erősíti; a nélkülözés, a kiszolgáltatottság általában a társadalom békéjét és stabilitását, így a demokratikus államrend veszélyeit hordja magában.
- *Gyakorlatias, takarékosági elvek:* Számos jószág és szolgáltatás elosztása, a társadalmi igényeknek megfelelő hozzáférés olcsóbban és hatékonyabban szervezhető meg a jóléti rendszerekben, mint más elosztási mechanizmusok és csatornák igénybevételével. Általános példák lehetnek például a fertőző betegségek elleni védőoltások, az általános és kötelező nyugdíjbiztosítás vagy a közoktatás megszervezése.
- *Piaci kudarcok enyhítése:* A kapitalista gazdaság ellentmondásaiból eredeztethető működési zavarainak korrekciója, akár a piaci elvek korlátozásán és a piaci szereplőkkel való konfliktusok révén, akár a piacokkal együttműködő, azokkal konform korrekciós beavatkozások révén.

Miért túl sok olykor a jólét? Érvek a szociálpolitika ellen

Miért túl sok olykor a jólét? Érvek a szociálpolitika ellen

Manapság az érvek nem általában a jólét ellen, hanem a „*túl sok jólét*” ellen szoktak megformálódni. Mivel azonban nem szokás kifejtetni azt, hogy mihez képest túl sok a túl sok, ezért összefoglalhatjuk e nézeteket a fenti cím alatt.

- *A jóléti rendszerek mindenképpen az emberek szabadságát korlátozzák* – akár azzal, hogy általános szabályokat írnak elő (például tankötelezettség, kötelező társadalombiztosítási részvétel stb.); akár azzal, hogy nem hagyják őket annyira szegénynek lenni, mint amennyire spontán módon, a saját „szándékukból és akaratukból” lennének; akár azzal, hogy a jövedelemtulajdonosoktól akaratuk ellenére jövedelmet vonnak el a többieknek nyújtandó támogatások finanszírozásához, és ezzel a jövedelemszerzés szabadságát korlátozzák.
- *A jóléti intézményrendszer gyengíti az öngondoskodás értékét*, illetőleg az autonóm lét megteremtésére irányuló törekvéseket – az embereket pedig az államtól és a szociális ellátásoktól függővé, olykor lustává és haszonleső „potyautassá” teszi.
- *A jólét az állam hatalmát erősíti az egyének jogaival szemben* (különösen a tulajdonhoz és jövedelemszerzéshez fűződő jogokkal szemben). A jólét nem az emberek saját akaratából, azok jóváhagyásával, hanem az állami kényszer eszközeivel működtethető. (Ez az érv általánosságban nem áll meg: az erős jóléti rendszereket működtető országok a világ legdemokratikusabb államai; demokráciákban választás révén, az állampolgárok akaratából jutnak politikusok olyan helyzetbe, hogy „rákényszeríthessenek” bármit bárkikre.)
- A fenti hatások eredőjeként a társadalom széles rétegeiben *ellenősztrő hatást fejtenek ki a munkával, saját vállalkozással, egyéni erőfeszítésekkel* realizálható hasznok és jövedelmek megszerzésére irányuló törekvésekkel szemben, és ezzel általában a *gazdaság eredményességét*, a nemzeti jövedelem növekedését *akadályozzák*.
- A szociális kiadások *igen jelentős állami ráfordításokat jelentenek*, amelyeket csak magas adókból és elvonásokból lehet finanszírozni. A magas adók visszahúzzák a gazdaságot, annak növekedését – különösen akkor, ha a vállalkozások, a munkahelyek az alacsonyabb elvonási terhekkel jellemezhető térségek felé vonulnak ki.
- A magas jóléti kiadások a fenti körülmények mellett *visszavethetik egy ország gazdasági teljesítményét, csökkenthetik gazdasági produktumát* – és ezáltal az emberek jólétének, gazdagságának szintjét is.

A logikusnak tűnő következtetés ellenére nincsen tapasztalati bizonyíték arra, hogy a jóléti rendszerek általában sértenék a nemzetgazdaságok érdekeit. Ma a világ legversenyképesebb országaiban (az első tizen megtalálható például Finnország, Svédország, Norvégia, Dánia, Hollandia) a legkiterjedtebb, legmagasabb kulcsú jövedelemelvonásokból finanszírozott jóléti rendszereket működtető országokat találjuk. Általánosságban azt lehet megfogalmazni, hogy ahol a jóléti rendszerek produktivitása, eredményessége, haszna, minősége túl alacsony, az

emberek szemében túl értéktelen ahhoz képest, amennyi az adókban, elvonásokban kifejezhető áruk – ott a jólét értelmét sokan kétségbe vonják, a jóléti rendszerek nem élvezik az állampolgárok támogatását és lojalitását. Ott a jóléti rendszerek működtetését fölösleges, pazarló, a gazdaság teljesítményét visszafogó hatásúnak érzékelik. Ahol a jóléti rendszerek a társadalom méltányossági, igazságossági, közösségi, szolidaritási és demokratikus elvárásait eredményesen, produktívan, hatékonyan, „jól” elégítik ki, ott a jóléti rendszereket a nemzet jólétéhez konstruktívan, produktívan hozzájáruló ágensnek tartják.

Mire való? Milyen meggyőződések uralják a szociálpolitikát?

Mire való? Milyen meggyőződések uralják a szociálpolitikát?

- *„Reziduális jólét”* – Különösen az USA hagyományaiban a jólét szinte kizárólag a „szegényekről” szól. A rendszereket az a hit mozgatja, hogy normálisan az emberek meg tudnak élni a saját munkájukból, vagyonukból, jövedelmükből – és a jóléti rendszer kizárólagos célja az, hogy a kevés norma alatti „maradék”, „reziduumnak”, a saját jövedelméből megélni képtelen emberek számára biztosítsa a megélhetés minimális forrásait. Ebben a koncepcióban a szociálpolitika a „biztonsági háló”, amely felfogja a normális alapstruktúrákból „kipotyogókat”.
- *„Szolidaritás”* – A jóléti rendszerek Európában jellemzően a *kölcsönös társadalmi felelősségvállalásra*, a szolidaritásra épülnek. Az a közös meggyőződés mozgatja a jóléti rendszereket, hogy a legmagasabb szintű általános jólét az *„együtt sírunk – együtt nevetünk”* elv érvényesítésével, az egymással szolidáris társadalmi hálózatokhoz való legszélesebb körű kapcsolódással, a társadalmi hátrányok nemzeti szintű biztonságikockázat-megosztásával érhető el. Ezt a meggyőződést érvényesíti az a „jóléti állam”, amelyek a jóléti intézmények működéséhez kapcsolódóan kiterjedt szociális kötelezettségeket, magas adókat és elvonásokat kényszerít állampolgáraira, ugyanakkor magas szintű és kiterjedt biztonságot teremt állampolgárai számára. (Sokan félreértik ezt az általános jelleget: nem arról van szó, hogy a jogok „mindenkinek adnak”, hanem inkább arról, hogy kellő részletességgel és differenciáltsággal – jellemzően igen bonyolultan, olykor függővé téve családi helyzetétől, munkavégzési feltételektől, egyéni állapotoktól – a magas kockázatú csoportokat és nehéz élethelyzeteket jól „lefedik” a különböző ellátások, és az azokra való jogosultságok.)
- *„Intézményesített jólét”* – Ilyenről akkor beszélünk, ha a jóléti rendszerek nem pusztán a normánkívüliek világát jelölik ki, hanem az élet normális részeként, megfelelő élethelyzetekben épp annyira természetesen elérhetők mindenki számára, mint az iskolák, a jogszolgáltatás, az utak vagy a tömegközlekedés. Az *intézményesített („institutional”)* jóléti rendszerek mindenkit, bárkit elláthatnak – nem csak a szegényeket. Az intézményesített jólét tipikus működésmódjai azok az univerzális ellátások, amelyek egy adott, valamilyen kockázati, méltányossági hátrány szempontjai alapján kijelölt demográfiai-társadalomstatistikai kategórián belül mindenkit jogosultnak tekintenek a szóban forgó univerzális ellátásra.
- *„Gazdasági eredményorientált jólét”* – Sokan a jóléti rendszerektől elsősorban a gazdasági élet kiszolgáltatását várják el. Úgy vélik, hogy a jólét segíti a munkaadókat és a gazdaságot abban, hogy kvalifikált, jó munkavégző képességű, egészséges munkaerő álljon rendelkezésre. Ugyanakkor azt is elvárják, hogy a jóléti rendszerek a dekonjunktúrák és recessziók időszakában játsszanak sajátos gazdaságélénkítő, keresletet és bevonható gazdasági forrást gyarapító szerepeket is.

Meghatározó eszmények a követendő módszerről: univerzalitás és szelektivitás

Meghatározó eszmények a követendő módszerről: univerzalitás és szelektivitás

Az univerzálisnak tekintett ellátások – így a különféle pénzbeni ellátások – egy bizonyos kategóriába sorolt emberek közül mindenkinek járnak. A kategóriák lehetnek tágak (például „18 év alatti gyerek”, „60 évnél idősebb ember”),

de lehetnek igen szűkek is (például „a 6 és több gyermeket nevelő családban élő 18 év alatti gyermek”, illetve „100 évnél idősebb ember” stb.) – a lényeg az, hogy univerzális módszereket alkalmazva az adott ellátás mindenkinek jár, aki beleesik a jogosultsági kritérium szerinti kategóriába. A szelektív eljárások arra épülnek, hogy az ellátásra való jogosultságot sajátos, egyéni mérlegelés alapján állapítják meg, törekedve arra, hogy az ellátást csak az kapja meg, akinek arra valóban szüksége van.

A megkülönböztetés számos vonatkozásban rokonítható a fentebb jelzett „intézményesített – illetve reziduális” fogalmi megkülönböztetéshez. Azzal az igazán lényeges különbséggel, hogy míg az „*intézményesült – maradékelvű*” fogalmak a szociálpolitika *célját, irányát* kifejező elvek, addig az „*univerzális – szelektív*” fogalmak *módszerekre* utalnak. Az univerzális módszerek alkalmazása jellemzően egyszerű, átlátható: azt kell megállapítani, hogy valaki életkora, családi helyzete, és más, objektív és egyszerű mérlegelési szempontok szerint beleesik-e az adott demográfiai kategóriába, vagy sem. Ha igen, akkor megkapja az ellátást.

A szelektivitás általában bonyolult és nehezen átlátható, hiszen a szükségleteket egyénenként kell mérlegelni – például anyagi forrás és jövedelemmérés, a vagyon felértékelése („*means-test*”) eszközeivel, vagy olyan egyénre szabott diszkrecionális diagnózisok felállításával, mint amilyennel egy orvos állapít meg jogosultságot bizonyos terápiára; vagy ahogyan egy rehabilitációs szakember megítéli az alkalmazandó és jog szerint járó segédeszközök és terápiák körét.

A nyolcvanas években felerősödött konzervatív politika elvi okokkal támadta az univerzális módszereket – azzal, hogy drága és eredménytelen az, ha valamilyen kategóriában mindenkinek járnak az ellátások. Ezzel szemben olcsóbbnak és eredményesebbnek tűnt az, ha csak a valóban ellátásra szorulóknak között oszlik meg a támogatás.

A szociálpolitika szakmai mércéi szerint árnyaltabban szokás megítélni e módszerek lehetőségeit és korlátait. A szelektív eljárások, az egyénileg mérlegelt jövedelmek, szükségletek alapján megállapított jogosultságok igazgatása és adminisztrációja igen költséges; a bonyolult eljárások miatt a jogosultság tényleges megállapításáig nem mindenki jut el, aki elvileg jogosult – és a kiesettek „pótelátásának” megszervezése olykor különösen nehéz és költséges.

Az árnyaltabb megközelítést indokolja az is, hogy reziduális elveket követő rendszerek is működtethetnek univerzális módszereket alkalmazó ellátásokat; amint az intézményesült elveket követő rendszerekben is működhetnek szelektív módszereket alkalmazó ellátási formák.

A megfelelő módszerek kiválasztása manapság gyakran hiteken múlik, és nem annak mérlegelésén, hogy milyen célok eléréséhez milyen eszközök lehetnek a legcélravezetőbbek. Számos probléma nem írható körül mechanikusan alkalmazható, objektív mérésre alapozható kritériumokkal, és ugyancsak számos probléma nem orvosolható egyéni helyzetektől függetlenül általános jogosultságokkal. Így például az egészségi állapotot, fogyatékossgát, illetve munkaképességet – vagy az ennek alapján járó ellátásra való jogosultságot – elvileg sem nagyon lehetne megállapítani egyszerű, mérlegelés nélküli univerzális módszerekkel. Ugyancsak lehetetlen olyan generálisan alkalmazható jogosultságokat elképzelni, amelyek például minden munkát keresőnek megfelelő segítséget adhatnának ahhoz, hogy az illető a szándékainak-ambícióinak megfelelő, alkalmas munkát találjon.

Másfelől a szelekció magas adminisztratív költsége olykor lényegesen meghaladhatja azt az összeget, amit a „feleslegesen” megítélt támogatások pazarlása jelentene, és ugyancsak komoly társadalmi árákkal járhat az is, ha a szelektív eljárások nagy valószínűséggel nem érik el mindazokat, akiket az ellátás megcélzott.

Az „Európai szociális modell” és a jóléti berendezkedések, rezsimek

Az „Európai szociális modell” és a jóléti berendezkedések, rezsimek

Manapság a fejlett országok mindegyike jóléti állammak tekinti magát, és ezt a mérvadó nemzetközi szervezetek is elfogadják. Az európai jóléti államokat – az Európán kívüli jóléti államokkal szemben, tőlük viszonylag jól

megkülönböztethetően – négy olyan, a második világháború óta folyamatosan fennálló tulajdonság együttesen, egyszerre jellemzi, amely négy sajátosság együttállása más országokban nem figyelhető meg:

- *magas termelékenységű;*
- *magas arányú, törekvéseiben „teljes” foglalkoztatás;*
- *magas elvonási kulcsok révén erőteljes állami jövedelemkoncentráció;*
- *magas szintű szociális biztonság* – amelyhez a sok adózótól, magas elvonással összeszedett nagy állami jóléti alapok biztosítanak kellő finanszírozási háttérrel.

E közös jellemzők azonossága mellett az európai jóléti államok berendezkedései, jóléti rezsimek jelentősen eltérnek egymástól. Ebben semmi meglepő nincsen, hiszen Európa egyik fontos sajátossága a kulturális, társadalmi sokszínűség.

A vallási, kulturális és államberendezkedési hagyományok nyilvánvalóan nemcsak az egyéni kapcsolódásokban, hozzáállásokban, erkölcsi kötelekben jelentenek különbségeket, hanem a jóléti rendszerek intézményeiben, azok működésében is különböző orientációkat, típusokat írnak körül. A történelmi, politikai hagyományokat, a társadalmi-politikai berendezkedéseket, és a különféle társadalmi erőviszonyokat kiegyensúlyozni igyekvő berendezkedéseket figyelembe véve a hetvenes években *Gosta Esping-Andersen* a jóléti rezsimek három alaptípusát írta le:

- *„liberális rezsimek”* – jellemzően a reziduális elveket követő, a jövedelemmérés módszereit kiterjedten alkalmazó rezsimek, mint például az akkori brit jóléti rendszer;
- *„korporatív rezsimek”* – a munkaviszonyokban keletkezett befizetésekre épülő, társadalombiztosítás által dominált jóléti rendszerek, mint például az akkori német, osztrák rendszer;
- *„szociáldemokrata rezsimek”* – ezeket az erősen intézményesült elvek, illetve az univerzális módszerek kiterjedt köre jellemzi, mint például az akkori skandináv államokat.

Esping-Andersen típusalkotó törekvése és az általa vázolt típusok mindmáig jelentősen befolyásolják a szociálpolitikai közgondolkodást. Nem abban az értelemben, hogy az egyes országok egyértelműen besorolhatók lennének a három típus valamelyikébe, hiszen már a gondolatok nyilvánosságra kerülésekor is erősen kétséges volt, hogy például hova lehet besorolni a leginkább szolidarisztikus elveket valló Franciaországot, vagy még inkább az azóta sokszor önálló típusba sorolt mediterrán államokat. Nem annak a gondolatnak van maradó hagyománya, hogy magukból a típusokból lehet visszakövetkeztetni egy-egy ország szociálpolitikai sajátosságaira, hanem annak a gondolkodásmódnak, hogy a szociálpolitikai rendszerek nem függetleníthetők egy-egy ország általános társadalmi-politikai hagyományaitól, berendezkedéseitől.

Az új évezredben a hajdani „rezsimtipológia” leíró és magyarázó ereje sokat gyengült. Részben amiatt, hogy bizonyos országcsoporthoz, országok (a már hivatkozott mediterrán államok mellett az újonnan csatlakozó, volt szocialista közép-kelet-európai országok vagy éppen az EU-n kívüli Svájc) egyszerűen nem sorolhatók be egyetlen típusba sem.

Részben azért, mert a hajdani politikai-szociálpolitikai kategóriák felett számos vonatkozásban eljárt az idő. A harmadik kormányzati ciklusát töltő Munkáspárt „harmadikutas” politikája nem azonosítható be Margaret Thatcher konzervatív liberális jóléti rezsimével; és jobb óvatosan bánni a skandináv országok univerzális ellátásokkal való jellemzésével is akkor, amikor egyre kiterjedtebben adóalapot növelő tényezőként veszik figyelembe a szociális juttatásokat – amitől azok rögtön jövedelemfüggő (és ennyiben, legalábbis részben: jövedelemtesztelt) ellátásokká váltak.

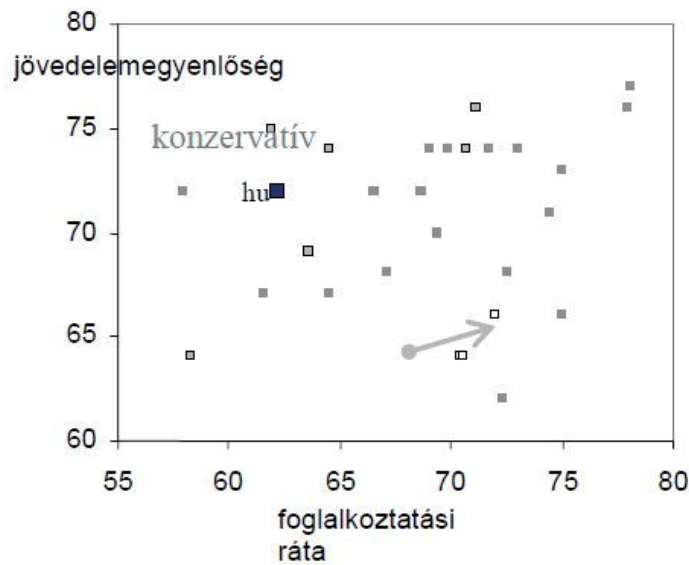
Ezzel együtt is, az a gondolat, hogy a jóléti ellátások valamiféle sajátos architektúrákba, „rezsimekbe” szerveződnek; hogy e rezsimek sajátos profilt, arculatot adnak a szociálpolitikáknak – amely szerveződési elvek megértése döntő jelentőségű a jóléti rendszerek megértéséhez –, ma is maradéktalanul érvényes.



Andre Sapir (1950–), közgazdász, társadalomkutató, a brüsszeli Libre Egyetem közgazdasági professzora, Az EU bizottság elnöki tanácsadója (Prodi, Barroso) akinek a nevéhez fűződik a 2003-ba publikált Sapir-jelentés („A növekvő Európa terve” -

Mit mutat az ábra?

Jóléti modellek az Európai Unióban



Forrás: 2005. évi Eurostat-adatok, Sapir (2005) alapján.

■ régi EU-tagországok, Málta és Ciprus. A jövedelemegyenlőség = 100-Gini mutató, a foglalkoztatási ráta a 20–64 éves népességben.

MEH, Jóléti rendszerek Európában, www.miniszterelnok.hu/domain2/files/modules/module25/10725598B28FAD8D5.doc

1. Mi Sapir tipológiájának az alapja? Milyen szempontokat vesz figyelembe?
2. Mi jellemzi ebben a tipológiában a konzervatív, a skandináv, a dél-európai és a liberális rezsimeket?
3. Milyen más szempontokat lehetne figyelembe venni hasonló tipológiák kialakításához?

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Találkozott-e már az itt felsoroltakon kívül a szociálpolitika fogalmának másfajta értelmezésével, használatával is? Jellemezze ezeket a más értelmezéseket!
2. Vitassuk meg: Végül is hasznos a jólét, avagy ártalmas? Mely szempontok voltak az Ön számára meggyőzőbbek? Miért? Milyen érveket, szempontokat hozna fel az Ön álláspontjával ellentétes érvek és szempontok ellenében?
3. Milyen súllyal esnek latba az Ön mérlegelésében a szanalom szempontjai? A gondokkal küszködőknek muszáj-e valamilyen segítséget adni? És milyen súllyal esnek latba az egész társadalom szempontjai, miszerint a jólét nem

csupán, nem is feltétlenül elsősorban a kedvezményezetteknek, hanem az egész társadalom jóléte szempontjából fontos? Miért gondolja így?

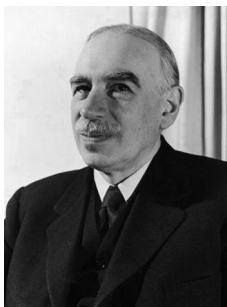
4. Ön szerint miképpen függenek össze a jólét céljáról és tartalmáról vallott nézetek azzal, hogy ki milyen módszerek alkalmazását tekinti fontosnak? Tudna-e példákat a célok és az eszközök szerencsés és szerencsétlen összekapcsolására?
5. Ön mit gondol, mi magyarázhatja a speciális „rezsimek” kialakulását, azt, hogy más és más országokban más jóléti rezsimek alakulnak ki? Próbálja meg néhány – Ön által is ismert – ország jóléti rezsimjét besorolni Esping-Andersen típusaiba! Ha az Ön által ismert ország nem fért bele egyetlen típusba sem, magyarázza el, hogy miért? Milyen újabb típusokkal kellene kiegészíteni a három típust?
6. Mennyire szabad akarat, politikai döntés kérdése a jóléti rezsim megválasztása? Avagy mennyire eleve meghatározott egy-egy ország jóléti rezsimjének arculata? Ön szerint mi határozza meg Magyarország jóléti berendezkedését?

A jólét gazdasági alapjai

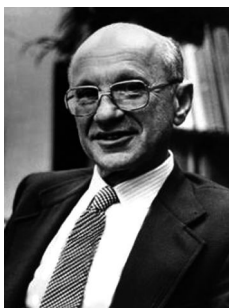
A gazdaság állami befolyásolása

A szociálpolitika és az emberek jóléte ezer szállal függ össze a gazdasággal, hiszen mindaz az áru, termék vagy szolgáltatás, amely az emberek jólétét, anyagi szükségleteinek kielégítését eredményezi, az a gazdaságban keletkezik.

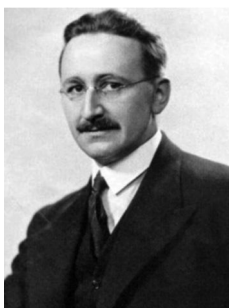
Ugyancsak szoros összefüggés mutatkozik egy-egy ország szociálpolitikája és gazdaságpolitikája között, hiszen a kormányoknak a gazdaságból, a jövedelmet termelőktől előbb el kell vonni valahogyan azt a pénzt, amit azután szociálpolitikai célokra tudnak költeni. Emiatt kormányzati alapelv az, hogy „nem szabad levágni az aranytojáást tojó tyúkokat”, hogy nem állhat egyetlen ország vagy kormányzat érdekében sem olyan szociálpolitikát folytatni, amely csökkenti a gazdaság produktivitását, és rontja annak lehetőségét, hogy az elvonható forrásokból megfelelő jóléti alapokat lehessen képezni.



John Maynard Keynes (1883–1946), angol matematikus és közgazdász, a modern makroökonómia megteremtője. A tőle eredő gazdasági szemléletet keynesianizmusnak nevezzük. Fő műve az 1936-ban írott A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete (The General Theory of Employment, Interest and Money) – egyszerűbben: az Általános elmélet –, amely gondolatmenetét tekintve rendkívül szerteágazó, de vezérelve a következő: a klasszikus és neoklasszikus közgazdászok a gazdaságnak csak egy speciális, egyensúlyi állapotát írták le, amit aztán megpróbáltak a való életre is alkalmazni, sikertelenül. A klasszikus elméletekkel szemben Keynes szerint az egyensúlyok tartós megbomlása is elképzelhető (pl. a munkaerőpiacokon), vagy válságok idején az állam fiskális politikai eszközökkel (pl. állami beruházások finanszírozásával) képes lehet a keresleti hiányok tompítására.



Milton Friedman (1912–2006), Nobel-díjas, magyar származású amerikai közgazdász, statisztikus. A chicagói egyetem tanára, az állami beavatkozások minimalizálását hirdető monetarista iskola, az ún. „chicagói iskola” alapítója és vezéralakja. A piacok önszabályozási képességeiről szóló tanai jelentős befolyást gyakoroltak az olajválságok utáni gazdaságpolitikára és a nemzetközi szervezetek ténykedésére. Sokan a XX. század második felének legbefolyásosabb közgazdászának tartják.



Friedrich August von Hayek (1899–1992), osztrák, majd 1938-tól brit közgazdász, filozófus. A szocialista és kollektivistá eszmékkal szemben a szabad és önszabályozó piac liberális híve. Sokan a neoliberalis eszmék eredetét az ő munkásságában vélik felfedezni. Nobel-díjas.

A gazdaságpolitikát, a közkiadások alakítását az elmúlt ötven évben két fontos irányzat befolyásolta.

- *Monetarizmus:* A kifejezés onnan származik, hogy a monetaristák szerint az államnak elégséges gazdasági funkciója a monetáris politika, vagyis az, ha a gazdaságban forgó pénz mennyiségét szabályozza, és ezen keresztül az inflációt, a valutaárfolyamokat stb. befolyásolja. Nézeteik szerint a piac alapvetően olyan önszabályozó rendszer, amely a belső egyensúlyait és stabilitásait leghatékonyabban önmaga képes megteremteni. Az állami jövedelemelvonást alapvetően károsnak tekintik, amely leginkább kivon pénzt a gazdaságból, döntően a beruházások forrásait, és ezen keresztül a jövő gazdasági növekedésének esélyeit csökkenti. A növekvő állami kiadásokat vagy csak az elvonások növelésével, vagy „fedezetlen pénzkibocsátással”, azaz az infláció növelésével lehet finanszírozni – ám mindkét módszer visszatartja, visszahúzza a gazdaság fejlődését. Ugyancsak visszafogja a gazdaság fejlődését az, ha az államok a kiadásaik fedezésére hitelt vesznek fel – hiszen ekkor egyrészt a beruházások elől szipkásszák el a fejlesztési forrásokat, hiteleket; másrészt a hiteleket vissza kell fizetni, amire csak az előbb ismertetett két módszerrel lehet pénzt előteremteni. A monetarizmus fogalma a '70-es évektől összekapcsolódott a neokonzervativizmus és a neoliberalizmus fogalmaival: az elvonásokkal és újraelosztással operáló fiskális politikák elvetése nemcsak gazdaságpolitikai meggyőződést, hanem a szociális kiadások megnyirbálási szándékát, a jóléttel, a szociális társadalmi felelősségvállalásokkal való szembenállást is megjelenítették.
- *Keynesianizmus:* Keynes nyomán sokan vélik úgy, hogy a kormányzat fiskális politikája, az elvonások és az állami kiadások olyan gazdaságstabilizáló szerepet töltenek be, hogy ez a stabilizáló politika a gazdaság növekedését is hasznosan segíti elő. Az állami kiadások olykor – különösen válságok, nehézségek idején –

progresszív gazdaságélénkítő hatást fejtenek ki, és az állami pénzek révén generált foglalkoztatás segíthet kivédeni és megelőzni a munkanélküliség drámai, igen magas veszteségekkel járó következményeit. Keynes az őt kritizáló monetarista „új hullám”, Friedman és Hayek számára a szabadpiaci mechanizmusok korlátozását hirdető, piacellenes gondolkodó. Pedig, saját ironikus vallomása szerint, Keynes hitt a piaci önszabályozás hosszú távon egyensúlyt teremtő erejében és hatásában – bár ehhez szarkasztikusan mindig hozzátette, hogy „hosszabb távon amúgy mindannyian meghalunk...”

A jóléti politikák és a gazdasági teljesítmény

Folyamatos viták keretében áll az a kérdés, hogy a jóléti rendszerek sikeres (azaz ezzel együtt járóan: költséges) működése vajon gátolja vagy elősegíti a gazdaság növekedését és termelékenységét.

A monetarista megközelítés szerint a jóléti rendszerek működtetéséhez pénzt kell kivonni a gazdaságból – tehát a jóléti rendszerek hatása egyértelműen a gazdasági prosperitás visszafogása, a beruházások és a növekedés lassítása.

Más megközelítések szerint a szociális biztonság, a társadalmi béke, a képzett és egészséges munkaerőt folyamatosan reprodukáló oktatási és egészségügyi programok gazdasági összhatása pozitív, ezek jelentősen hozzájárulhatnak egy ország kiegyensúlyozott gazdasági fejlődéséhez, növekedéséhez. Kimondottan pozitív, növekedésélénkítő hatása lehet azoknak a foglalkoztatás- és szociálpolitikai programoknak, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy a foglalkoztatási ráta emelkedjen, hogy több olyan ember találjon magának munkát, akik az állami programok segítségével nem találnának maguknak állást, foglalkozást, munkát.

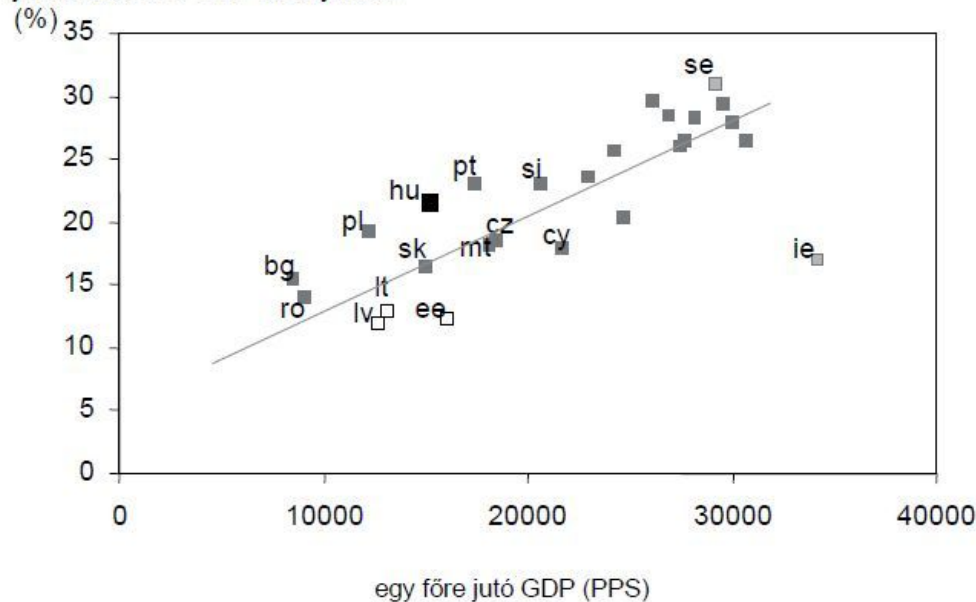
A két – egymással konkuráló – nézet között nem lehet egyértelműen eldönteni a vitát. Ma nem áll rendelkezésre döntő bizonyíték arra, hogy egyik vagy másik tézis általánosan igaz lenne, viszont időben vagy országoként számos példa erősíti meg mindkét tézis jogosságát.

Általánosságban igaz az, hogy a fejlett országok fejlettségében az is szerepet játszhat, hogy több jövedelmet vonnak el adóban-járadékban, és így több pénzt költenek el állami – egyebek közt jóléti – programokra, mint a fejletlenebbek-fejlődők; ám a fejlett országok közötti összehasonlítások már zavarosabbá teszik a képet. Annyi biztosnak látszik, hogy gazdagabb országok többet költenek jóléti célokra – viszont arra nincsen egyértelmű bizonyíték (legfeljebb a statisztikus összefüggésből levonható sejtés), hogy a magasabb jóléti kiadások hozzájárulnak-e az országok gazdagságához, a magasabb GDP eléréséhez.

Mit mutat az ábra?

Jóléti kiadások és nemzeti jövedelem

jóléti kiadás a GDP arányában



Forrás: Eurostat, 2005. évi adatok, Portugália jóléti kiadása: 2004.

1. Mit jelenthet a behúzott egyenes? (Nézzen utána a „regresszió” statisztikai fogalmának!)
2. Mit jelentenek az egyes országokat jelző pontok függőleges és vízszintes eltérései?

A jóléti rendszerek válságai

A jóléti rendszerek és a jóléti államok megszületésük óta folyamatos válságban, krízisben vannak, legalábbis abban az értelemben, hogy a mérvadó megítélés folyamatosan és mindig is az volt, hogy „*a dolgok nem mehetnek úgy tovább, ahogyan most mennek!*”

Valójában a „válság” kifejezés többféle helyzetet jelent, és az is igaz, hogy a jólét és a jóléti állam a folyamatos válság közepette olykor mélyebb válságokba is sodródott.

A „folyamatos válság” a jóléti rendszerek folyamatosan fennálló ellentmondásaiból fakad. Ezek egy részéről már korábban szoltunk. Így arról, hogy a monetarista közgazdászok szerint a jólét folyamatosan tőkét von ki a gazdaságból, lassítja a gazdasági fejlődést, és ezzel a jólét esélyeit is rontja. Ugyanez a makrogazdasági probléma mikroszinten és morális felvetésben úgy jelenik meg, hogy a nagystílusú jóléti ellátások kényelmessé és lustává teszik az embert, azaz visszafogják igyekezetét a gyarapodását, vállalkozását, munkáját illetően. Mindeközben sokan az emberek szükségleteire hivatkozva, a gazdasági megfontolásokat figyelmen kívül hagyva is igyekeznek bővíteni, kiterjeszteni, nagystílusabbá tenni a jóléti rendszereket.

A „folyamatos válság” a marxista elemzők szerint a kapitalizmus alapvető ellentmondásaiból, a tőke és a munka konfliktusából, hatalmi harcaiból szükségszerűen következik.

A jóléti államok külső és belső sokkok hatására egy másfajta értelemben is válságot éltek át, ilyen jellegű sokk volt például a '68-as diáklázadások „tavasza”, a hetvenes évek olajválsága, vagy a német újraegyesítés.

A válság, a krízis olykor kevesebb negatív tartalommal, inkább semlegesen jelöl fordulópontokat, irányváltásokat – mint amilyenek a hetvenes évek neokonzervatív vagy a kilencvenes évek „harmadikutas” baloldali politikai fordulatai voltak.

Bár különféle értelmezések szerint a jóléti állam folyamatosan válságban van, azt a válságértelmezést, amely szerint a jóléti állam összeomlása, megszűnése, valamiféle más rendszerrel való felváltása belátható időn belül bekövetkezne, semmi nem támasztja alá. Az elmúlt években a jóléti állam elvi alapvetései elleni támadások lényegében megszűntek. A jóléti állam értékeinek megtartását már nemcsak a nemzeti kormányok, hanem olyan nemzetközi szervezetek, mint az EU és az OECD is küldetésükként ismerik el – akkor is, ha belátják, a jóléti államnak folyamatosan alkalmazkodnia kell a globalizálódó világ gazdasági és társadalmi kihívásaihoz. Hogy miképpen kell alkalmazkodni – erről komoly viták zajlanak, manapság is.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Milyen kritikákat hallott arról, hogy a kormány nem megfelelő politikát folytat a jólét érdekében? Mennyire fogadja el ezeket a kritikákat? Miért?
2. Ha Önön múlna, miben változtatna az elvonási politikán? Milyen adókat, elvonásokat csökkentene? Milyen céllal, miért?
3. Ha az Ön által javasoltakat megfogadnák, és csökkenne az állam bevétele – Ön milyen tételeken csökkentené a kiadásokat is azért, hogy az állam képes legyen „kijönni” a csökkent bevételeiből is?
4. Ön mit gondol az „ingyenes” egyetemi oktatásról vagy egészségügyről? Ki fizeti meg azt a pénzt, amibe az ingyenes szolgáltatás kerül? Ön szerint helyes-e az, hogy ugyanannyiba kerül a felsőfokú oktatás vagy az egészségügy annak is, aki azt használja, akinek haszna származik belőle, mint annak, akinek nem?
5. Hol csökkentene a jóléti kiadásokon is, ha Ön szerint csökkenteni kellene a kiadásokat? Kiknek adna kevesebbet, vagy akár: kiknek nem adna semmit sem?
6. Ha netán a kiadások csökkentése nem ellensúlyozná az Önnek szimpatikus adócsökkentést, akkor Ön milyen más elvonások növelésével pótolná a kiesett állami bevételeket?
7. Ha netán nem lehet az állami elvonások és kiadások összességével elfogadható eredményekre jutni, akkor Ön mely állami kiadásokat csökkentené azért, hogy az ott felszabaduló pénzt másra lehessen elkölteni? Ön honnan csoportosítana át jóléti kiadásokra?
8. Az Ön által vázolt költségvetési politika milyen céloknak felelne meg? Mennyire ösztönözné a gazdasági növekedést, mennyire alapozna meg jövőbeni fejlődéseket, mennyire juttatna oda pénzt, ahova igazságos és méltányos lenne?
9. Próbáljon meg utánanézni a hazai és nemzetközi statisztikákban: mennyire reálisak a vázolt elképzelések? Miben tűntek a realitásokhoz illeszkedőknek a felvetések, és hol volt jelentősebb aránytévesztés a nagyságrendekben?
10. Ha nemcsak az elvonások és kiadások gazdaságpolitikai és államháztartási eszközeivel lehetne élni, akkor Ön milyen célok érdekében, milyen más eszközöket is alkalmazna?

Az állam és a jóléti állam

Az állam fogalma egy gyűjtőfogalom, amelybe a különféle közügyekkel foglalkozó hivatalokat, intézményeket, jogi és igazgatási rendszereket szokás beleértetni. Így az államtest részei a különféle „hatalmi ágak” (parlament, kormány, bíróságok, önkormányzatok és hivatalaik, intézményeik), a különféle igazgatási szintek (központ, régió, megye, kistérség, település, településrész); egy-egy ország teljes joganyaga és jogi szabályozási rendszere stb.

Működésmódja szerint az állam részben a közös felelősségek megtestesítője és képviselője; másfelől az állam monopolhelyzetben van annyiban, hogy törvényei és szabályai által csak az állam gyakorolhat legitim, elfogadott kényszert és erőszakot állampolgáraival és az országban működő szervezetekkel, intézményekkel szemben – akár azok akaratával és szándékával szemben is (például adót vehet ki, börtönbüntetésre ítélhet, kiemelhet gyereket a saját vér szerinti családjából stb.).

Az államok feladata a jóléti rendszerek, a szociálpolitikai intézmények működtetése is.

A jóléti állam kifejezés mára az általánosan használt gyűjtőfogalmává vált mindazoknak a sajátos állami berendezkedési formáknak és megnevezéseknek („szociális piacgazdaság”, „szociális állam” stb.), amelyek a II. világháború utáni nyugatias államfejlődés közös irányát takarják, és épp ezért a jóléti állam fogalma koronként és országonként más jelentést takar.

- A legáltalánosabban *egy eszményt, egy irányt jelöl a kifejezés*. Ez az „eszményi” jóléti állam teljes körben és maradéktalanul biztosítja az emberi jogok érvényesülését és az emberi méltóság minden körülmények közötti tisztelétét; széles körű, általános garanciát vállal állampolgárai jólétéért, és e céloknak alárendeli egyéb – például biztonsági, fiskális, környezetvédelmi stb. – politikáit.
- Főképpen az akadémiai világban domináns *amerikai egyetemek nyelvén* a „jóléti állam”, a „welfare state” kifejezés gyakran az *„állam által teremtett jólét”* fogalmát, azaz még inkább az állami szektor jóléti ágait és produktumait jelöli.
- Ennek mintegy ellentétéleként a politikai-szociálpolitikai nyelvhasználatban a „jóléti állam” inkább úgy érthető, mint a *„jóléti célok által vezérelt, a teljes társadalmat összefogó állam”*.
- Az elmúlt évtizedekben sokszor a jóléti állam a *jóléti társadalmak államaiként értelmezhető*. Azaz olyan államnak, amely a szociális biztonság, a jólét területén működő valamennyi állami és nem állami szereplő (a piaci és nonprofit vállalkozásokból, civil társadalom szervezeteiből, egyházakból, családi és informális hálózatokból és az állami szereplőkből kikevert „jóléti mix”) ténylegesen összerakódó együttes összműködését, össztermékét, és a rájuk ható állami szabályok, jogi és intézményi keretek összességét jelöli.
- A jóléti állam működését sokan leszűkítik a *jóléti igazgatás, ellátások és intézmények működtetésére*, illetve az ezekhez szükséges alapok képzésére, az állami jövedelemelvonásra és újraelosztásra. A későbbiekben mi a jóléti állam funkcióit ennél szélesebb körben fogjuk tárgyalni.

A többféle értelemben használt jelentések miatt – minden szándékunk ellenére – olykor magunk is keverve fogjuk alkalmazni a jóléti állam kifejezést annak bizonyos részeire, rendszereire; a jóléti rendszerek összességére; illetve – törekvéseink szerint – többnyire: bizonyos közös sajátosságokat mutató állami berendezkedésekre.

Mi mindent tehetnek az államok, a kormányok a jólét érdekében?

Érdemes felvetnünk azt a kérdést, hogy vajon mit is tehetnek az államok, a kormányok azért, hogy politikai céljaiknak megfelelő jóléti változásokat generáljanak a gazdaság és társadalom különböző színterein? A kérdés persze úgy is feltehető, hogy mi mindent tesznek a napi gyakorlatban az államok és a kormányok – amely ténykedéseknek éppenséggel jóléti vonzatai, következményei is lehetnek?

- Az államok *működési szabályokat állapítanak meg az intézmények számára*, vagyis előírják, hogy az állam, a kormány, az önkormányzatok – vagy éppen más, nem állami szereplők (vállalatok, civil szervezetek

stb.) – hogyan működjenek, vagy legalábbis bizonyos területeken hogyan működjenek. Ezek a szabályok olykor részletesek, és sok mindenre kiterjednek (például egy közszolgálati intézmény esetében), máskor csak részterületekre vonatkoznak (például az adózás rendjére). Ilyen szabályoknak még a privát, piaci szereplőkre irányulóan is lehetnek kimondottan jóléti célú kötelező tartalmai – például *a munkaadók számára elő lehet írni azt, hogy a dolgozók betegsége esetén betegszabadságot kell biztosítaniuk*.

- Az állam *kötelezően előírhat* bizonyos cselekedeteket *az állampolgárok számára is*, és az ilyen előírások is komoly befolyást gyakorolhatnak a jóléti rendszerekre (például *tankötelezettség, kötelező védőoltás, kötelező magán-nyugdíjpénztári tagság stb.*).
- Az állam *a saját intézményrendszerein belül működtethet jóléti intézményeket, ellátásokat* – például pénzbeni ellátásokat folyósíthat, szociális bérlakásokat tarthat fenn, iskolákat, kórházakat, szociális intézményeket működtethet stb.
- Az állam olykor *támogathat privát intézményeket*, vagy még inkább: *szolgáltatásokat vásárolhat nem állami, privát szereplőktől is*, gyakorta kimondottan jóléti célokkal. Ilyenkor az állam elismeri az ellátási-jóléti felelősségét, de ennek a felelősségnek nem az állami intézmények működtetésével, hanem úgy tesz eleget, hogy magánszereplőktől vásárolja meg az adott szolgáltatást. Így tesz például az állam akkor, amikor alapítványi vagy magániskolák, szociális intézmények, hajléktalanszállók vagy népkonyhák működéséhez ad pénzt.
- Az államok és kormányok *ártámogatásokat, szubvenciókat biztosíthatnak olyan létszükségleti cikkek fogyasztásához*, mint az energia vagy a gyógyszer; olyan, a közösség számára fontos termékek fogyasztásához, mint (az autók helyett) a városi tömegközlekedés vagy a környezetkímélő termékek; továbbá olyan, a közösség számára áttételes hasznot eredményező ténykedésekhez, mint például a fogyatékos emberek foglalkoztatása, illetve a foglalkoztatási költségek részleges vagy teljes átvállalása. A szubvenciók gyakori formája a csökkentett adótartalom – ám az adó felhasználható olykor épp ellenkező cézzal is, például a különösen káros termékek árának növelésére, fogyasztásuk visszafogására, mint például a környezetkárosító gumiabroncsokra vagy műanyag palackokra kivetett adók, az alkohol és dohány jövedéki adója stb.
- Az államok olykor *rábeszélést folytatnak, például reklámkampányok és tömegkommunikációs agitációk* segítségével próbálják meg rábírtani állampolgáraikat és intézményeiket – mondjuk például a közlekedésbiztonsági szabályok betartására.
- Az államok és a kormányok olykor *partnerségi viszonyokat építenek*, közös tervezési és értékelési folyamatokba vonnak be különféle csoportokat – remélve azt, hogy a részvétel, a közösen kialakított tervekkel való nagyobb azonosulási hajlandóság közösségi hasznokat is eredményez.
- Olykor az államok nemcsak az adózáson és az adóként összeszedett pénzek közösségi célú elköltésén keresztül, hanem *piaci jellegű vállalatok működtetésével is hozzájárulnak a jólét és a társadalmi célú fogyasztás bővítéséhez*. Ilyen, igen gyakran állami tulajdonú, de piaci jellegű szolgáltatást végző vállalatok a tömegközlekedési vállalatok vagy a posták. Magyarországon jellemzően önkormányzati tulajdonú vállalatok végzik a kommunális szolgáltatásokat, a víz- és csatornaszolgáltatástól kezdve a személtelhordásig.

A jóléti államok összehasonlítása

A jóléti állam kifejezés különféle országokat, társadalmakat jelöl, amelyek történelmükben, állami-politikai berendezkedésükben jelentősen eltérhetnek egymástól. A jóléti államokat és rendszereket különféle szempontok szerint össze lehet hasonlítani, és a különbségeket-hasonlóságokat különböző dimenziók mentén lehet bemutatni.

- *Politikai elemzés*: az alapvető politikai és ideológiai törekvések összehasonlítására épül – például a „svéd modell”, a német „szociális piacgazdaság” politikái stb.
- *A problémák és ráfordítások elemzése*: Össze lehet vetni azt, hogy kik az ellátottak, és azt is, hogy mekkora ráfordításokat szánnak az egyes célcsoportok ellátására vagy a teljes jóléti kiadásokra.

- *A jóléti rendszerek működésének, politikai, döntéshozatali berendezkedésének elemzése:* Össze lehet vetni azt, hogy különböző országokban miképpen működnek a jóléti rendszerek, mely intézmények és ellátási formák a dominánsak, milyen módszereket alkalmaznak, milyen elveket követnek működésük során. (A korábban már hivatkozott G. Esping-Andersen ilyen szempontok alapján írta le típusait, és ugyancsak hasonlóan elemezhetjük a berendezkedések centralizáltságát-decentralizáltságát is.)
- *A cselekvések, intézkedések, „operációk” technikai és közigazgatási elemzése:* Össze lehet hasonlítani azt, hogy milyen szervezeti munkamegosztásban, milyen jogosultságok alapján, milyen módszerekkel jutnak el az ellátások a különféle célcsoportokhoz – hasonló összehasonlítás az EU MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) adatbázisa.
- *Az elérendő célok, kimenetek és eredmények elemzése:* Össze lehet vetni azt, hogy különböző államok milyen eredményességgel oldanak meg különféle szociális problémákat, például mennyire enyhítik a szegénységet a jóléti programjaik; vagy mennyiben járulnak hozzá a foglalkoztatás bővüléséhez a foglalkoztatási és szociális politikák, intézkedések, vagy még tágabban, mennyivel tették könnyebbé, jobbá az emberek életét a jóléti rendszerek. Sok tekintetben ez volt a döntő szempont a Luxemburgi Jövedelemvizsgálat összehasonlításaiban („Luxemburg Income Study”), és ugyancsak ilyen irányú összehasonlítást tesznek lehetővé az EU által alkalmazott indikátorok, különösen a minden ország vonatkozásában kötelezően alkalmazott és sztenderd módon képzett Laekeni indikátorok.

Mit mutatnak a számok?

A társadalmi juttatások főbb mutatói az Európai Unió 27 országában (2005)

	Társadalmi juttatások a GDP százalékában	Egy főre jutó juttatás		Jövedelemvizsgálathoz kötött kiadások aránya
		PPS/fő („vásárlóerő” egyenértéken)	EU-27 = 100	
Ausztria	27,8	7998,2	136,5	6,5
Belgium	28,3	7868,5	134,3	3,7
Bulgária	15,5	1216,8	20,8	6,6
Ciprus	17,9	3743,6	63,9	8,5
Csehország	18,5	3181,4	54,3	5,4
Dánia	29,3	8260	141	3,1
Észtország	12,3	1735	29,6	1
Finnország	25,9	6618,8	113	10,3
Franciaország	29,6	7563,2	129,1	11,9
Görögország	23,5	4999,1	85,3	7,8
Hollandia	26,3	7740,1	132,1	12
Írország	17	5443,7	92,9	25,1
Lengyelország	19,2	2181,8	37,2	6,4
Lettország	11,9	1329,9	22,7	1,5

	Társadalmi juttatások a GDP százalékában	Egy főre jutó juttatás		Jövedelemvizsgálathoz kötött kiadások aránya
		PPS/fő („vásárlóerő” egyenértéken)	EU-27 = 100	
Litvánia	12,8	1544,8	26,4	2,1
Luxemburg	21,4	12694,2	216,7	2,8
Magyarország	21,4	3101,5	52,9	5,3
Málta	18,1	3066,9	52,4	18
Nagy-Britannia	26,3	7042,6	120,2	15,7
Németország	28,4	7275,3	124,2	11,5
Olaszország	25,5	6008,7	102,6	4,6
Portugália	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Románia	13,9	1068,4	18,2	7,1
Spanyolország	20,3	4663,5	79,6	12,3
Svédország	30,9	8222,2	140,4	3
Szlovákia	16,4	2190,1	37,4	3,2
Szlovénia	22,9	4441,9	75,8	9,7
EU-27 átlag	26,2	5858,1	100	10,5

Forrás: KSH, <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/tarsjell07.pdf>

1. Ön mekkorának ítéli meg a ráfordítások közötti különbségeket?
2. Mivel magyarázná ezeket az eltéréseket?
3. Mivel magyarázná a jövedelemméréshez kötött ellátások ráfordításaiban mutatkozó különbségeket?
4. Mi volt Önnek meglepő az adatokban, miben gondolt korábban mást?

Országok jóléti rendszerei, címszavakban

USA

- A „liberális” jóléti állam: individualista értékek, reziduális elvek jellemzik.
- Erős szelektivitás, a jövedelemtesztek kiterjedt gyakorlata, „workfare” – az ellátások, különösen a szegénységet enyhíteni igyekvő ellátások nemhogy erősen munkaösztönzők, hanem olykor a minimális ellátás megkapásának is feltétele a kötelezően előírt munkavégzés, bizonyos szempontból munkakényszer.

- Hagyományosan nem igaz – amit Európában nem mindig megalapozottan szoktak hinni –, hogy akinek van munkája, az nem szegény. Amerikában tömegesen fordul elő a „dolgozó szegény” („working poor”), aki tehát annak ellenére szegény, hogy valami jutott neki a rossz munkákból (ezeket élcelődve „McJobs”-oknak hívják – a McDonald’s alacsony bérű, részmunkaidős munkaköreire utalva).
- A közvetlen állami ellátások köre az USA-ban szűk, domináns a privát, nonprofit szervezetek szerepe a jóléti ellátásokban, az állampolgárok kötelezése alapvetően magánszervezetek által menedzselt biztosításokban, illetve az állam szolgáltatásvásárlása a magánszolgáltatóktól.
- A méreteiben „kicsi”, alacsony adókulcsokkal és közkiadásokkal operáló állam a szabályok és normák betartatásában igencsak erős, ennek egyik megnyilvánulása – a mellékhatásaiban a szegényekre igencsak hátrányos, megkülönböztető – „zéró tolerancia” elv érvényesítése.
- A jóléti ráfordítások aránya az Egyesült Államokban alacsony, viszont az állam kiterjedt körben él a jólét területén a különféle kötelezésekkel (például biztosítások), illetve szabályozásokkal (kimeneti és folyamatokat előíró protokoll jellegű szabályok, amelyek vonatkoznak a privát oktatási, egészségügyi, szociális stb. intézményekre).

Egyesült Királyság

- 1601, Erzsébet királynő „szegénytörvénye” óta (sőt, még régebb óta) igen jelentős a települések, helyi közösségek szerepe a szociális ellátások, szolgáltatások biztosításában.
- Sok szempontból a „klasszikus”, a Beveridge-terv koncepciójára épül föl az angol jóléti állam.
- Állam és jog által garantált megélhetési minimumok, jövedelmi (segélyezési) minimumok vannak megállapítva.
- Kiterjedt jóléti és szociális ellátások állnak rendelkezésre abban az esetben, ha valami szociális probléma bekövetkezik – ám viszonylag gyenge a megelőzés, a prevenció.
- Erős szubszidiaritási és közösségi elveket követnek: a szolgáltatásokat az emberekhez legközelebbi intézményekben és a legalacsonyabb szintű igazgatási-döntéshozatali szintek igazgatása alatt kell működtetni. A központi állam gyakran „szolgáltató” a településeknek, pl. az önkormányzati vagy annál alacsonyabb szinten hozott jogosultságmegállapítás nyomán a központi állam számfejtí és folyósítja a megítélt pénzt.
- Jelentős súlya van a személyes segítségnyújtás közösségi formáinak (a pénzben nyújtott ellátásokhoz képest): szociális és közösségi munka, ápolás-gondozás, integrációt segítő tanácsadás, képzések, tréningek stb.
- Az elmúlt időkben az alapvető támogatási filozófia: „Aki tud dolgozni, annak munkát; aki nem, annak szociális támogatást!” (Tony Blair)
- Angliában – akár alacsony bérért, rossz körülmények mellett is, de – dinamikus foglalkoztatásra, növekvő munkaerőpiacokra törekszenek, noha a foglalkoztatás bővülése nem feltétlenül jár együtt a szegénység csökkenésével.

Németország

- A „szociális állam” és a „szociális piacgazdaság” erős együttműködése.
- Korporációk, tripartit jóléti döntési elvek: A jóléti döntésekben részt vesznek a munkaadók és a munkavállalók képviselői (ezt jelenti a korporáció), az intézmények működtetésében a korporációkon túl egyaránt részt vállalnak az egyházak és az alacsonyabb igazgatási szintek (tartomány, régió, település) önkormányzatai is.
- Mindez egyfajta megosztott társadalmi felelősségvállalást jelent a jólét dolgaiban (ideértve azt is, hogy alkotmányban rögzített elv a munkaadók, a privát vállalkozások szociális felelősségvállalása is).

- Az állam jelentős szubvenciókat folyósít a nehezen foglalkoztatható csoportok foglalkoztatására („másodlagos gazdaság”) – akár a szubvenciók árán is magas szintű szociális biztonság a munkában levőknek, és hozzájuk képest a „kirekesztődés” erősödő jelenségei a nem foglalkoztatottak körében.
- A domináns intézmény a hagyományos bismarcki társadalombiztosítás, a jólét alapja a munkajövedelmeket terhelő járulékfizetés, és az ebből eredő biztosított jogviszony.
- Ennek megfelelően a domináns ellátási forma a biztosítási jellegű pénzbeni ellátás.
- Amely az erősödő foglalkoztatási feszültségek, a tartósan alacsony foglalkoztatás, és ebből következő forráscsökkenés mellett egyre kevésbé képes olyan erős védelmet biztosítani a szegénység ellen, ahogyan erre korábban képes volt.

Franciaország

- A legfőbb vezérlő eszmék a „nemzeti szolidaritás”, a kölcsönös egymásrautaltság kötelekeinek erősítése és a „teljes jogú társadalmi tagság”. Gyakran e sajátos eszmei irány szimbólumaként a „mutualité” intézményét jelölik meg: régen kialakult sajátos, önkéntes alapokon teljes közösségeket átfogó biztosítási intézmények, amelyekben a kötelező befizetésekből összegyűlt pénz felett közösségi döntések alapján azok a vezetők rendelkeztek, akik ingyen végezték munkájukat, évente rotálták őket, azaz mindenkire előbb-utóbb vezetőként, mai szóval menedzserként is sor került.
- Teljes állampolgári jogegyenlőség – így például Franciaország intézményesen nem ismer semmilyen etnikai vagy kisebbségi kérdést: származásától függetlenül minden francia állampolgár intézményesen megkülönböztethetetlenül egyenlő.
- Foglalkozási csoportonként hagyományosan erősen elkülönülnek a jóléti ellátások, különösen a nyugdíj és egészségbiztosítás területén.
- Az utóbbi időben felerősödnek az egységesítési törekvések a jólét területén.
- Igen jelentősek a társadalmi kirekesztés ellen fellépő, a társadalmi beilleszkedést („insertion”), integrációt szolgáló programok.
- 1988 óta különösen fontos a szociális segélyeket a különféle beilleszkedést támogató szolgáltatásokkal összekötő RMI (Revenu Minimum d’Insertion – beilleszkedést támogató juttatási minimum) program.
- A foglalkoztatáspolitikában jelentős a szerepe az állami pénzből finanszírozott, nonprofit és közmunka jellegű foglalkoztatásoknak („économie social” – szociális gazdaság), habár ez nem igazán képes dinamizálni a munkaerőpiacokat.
- A francia szociális rendszer – igazgatásában, területileg és szakmai ágazatonként – igen összetett, nehezen kiismerhető rendszer. Erős törekvések vannak a rendszerben szükségszerűen keletkező lefedetlenségek befoltozására – különösen a tartósan munkanélküli, pályakezdő (vagy pályát nem kezdő), normán kívüli életmódot folytató fiatalok megoldatlan problémaira, amely problémák olykor a társadalmi békét is veszélyeztetik.

Skandináv államok (leggyakrabban hivatkozva: Svédország)

- Sokak számára ez az idealizált jóléti állam, az intézményesült jólét eszményképe.
- Igen erős egalitáriánus elvek, igen progresszív adózási kulcsok – és igen magas szintű szociális elvonások jellemzőek rá.
- Minden más gyakorlatnál elterjedtebbek az univerzális elosztási módszerek, ám igen erős munkaerőkölcsi, munkavállalási elvárásokkal, azaz a munkához, jövedelemhez, járulékfizetéshez kötött ellátások aránya alig marad el a német vagy francia mértéktől.

- Jellemző a nagyfokú adótudatosság, öntudatos állampolgári szabálykövetés – erős, protestáns gyökerű közösségi kontrollt gyakorolnak az egyének felett.
- Európában a legmagasabbnak számító foglalkoztatási ráták mellett a skandináv országokban szokatlanul alacsony arányú az állami vállalatok aránya a gazdaságban, és ennek megfelelően nem kiugróan magas az állami foglalkoztatás (pontosabban: az állami tulajdonú vállalatokban, gazdasági társaságokban viszonylag igen kicsi, míg a hagyományos közszolgálatok területén az átlagot meghaladó a foglalkoztatottak száma, aránya).
- Igen gyengén szabályozott, „deregulált” a munkajogi szabályozás – a lényegi, érdemi döntések a munkaadók és a szakszervezetek megállapodásain alapulnak, nem pedig a túlrészletezett állami szabályozásokon.
- Ennek nyomán flexibilis, dinamikus a munkaerőpiac – az állami felelősségvállalás nem az adott munkahely megőrzését célozza, hanem azt, hogy valahol minél hamarabb legyen mindenkinek valami munkája.
- Igen jelentős arányúak az „aktív foglalkoztatáspolitikai” programok, az álláskeresést segítő, képző, tanácsadó szolgáltatások.
- Az univerzális módszerek egyre kevésbé jelentenek egyforma mértékeket – az univerzális, ám differenciált ellátások biztosításában új tendencia az, hogy a szociális ellátásokat is az adóalapot növelő jövedelemként veszi figyelembe az igen progresszív adórendszer. Így akinek a szociális jövedelmen kívül van más jövedelme is, attól az adó akár jelentős összeget is visszavesz az univerzálisan járó ellátásból – elsősorban Dániában, Svédországban.

Na és Magyarország?

A félperiféria

Magyarország újkori történelmét két kulcsfogalommal, a „*megkésett fejlődés*” és a „*félperiféria*” fogalmával szokás jellemezni. Mindkét fogalom a világ legfejlettebb országaitól (Nyugat-Európa országaitól, illetve az Egyesült Államoktól) való távolságra utal.

- egyrészt az *időben való távolságra, lemaradásra*, arra, hogy itt a hasonló fejlemények *később* történtek, mint amott;
- másrészt a *földrajzi távolságra*, arra, hogy félig-meddig *távolabb voltunk (és vagyunk) a történelem fősodrától*, ránk esetlegesebben és gyengébben hatottak (hatnak) azok a gazdasági, társadalmi, kulturális fejlődési folyamatok, amelyek meghatározták a „centrum” fejlődését.

Nem szabad azonban ezeket a „távolságokat” valamiféle örök és megváltoztathatatlan adottságnak tekinteni, bármennyire is érzékletesen fejeznek ki fontos tartalmakat. Az újkor történelme számos példát mutat arra, hogy a félperifériáról bele lehet kerülni a történelmi főáramba, a centrumba. Erre példa a XIX. század végén Magyarországnál periferikusabb helyzetű olyan országok példája, mint a skandináv országoké (amelyek az első világháború után váltak a fejlett világ, a centrum részévé), vagy Írország (amely igen mélyről indulva, a XX. század utolsó harmadában került a fejlett Nyugat körébe is a fejlettebb országok közé).

Magyarország történelme is értelmezhető úgy, hogy a sikerebb, felemelkedő periódusaiban (Szent István vagy Mátyás király idején, majd a kiegyezés után – és talán az EU tagjaként, napjainkban) közelebb volt a centrumhoz, míg a történelem borúsabb periódusaiban (jellemzően idegen megszállások és elnyomások idején – tatár, török, osztrák, szovjet uralom alatt) távolabbra sodródtunk a centrumoktól.

A boldog békeidők – és a társadalombiztosítás

A magyar újkori történelem legdinamikusabb, leggyorsabban fejlődő időszaka a kiegyezéstől (1867) az első világháborúig (a XX. század első évtizedének végéig) tartó időszaka volt. Erről az időszakról dédanyáink (és a klasszikus magyar irodalom) nosztalgikus szóhasználatával mint a „boldog békeidőkről” emlékezett meg.

E boldog békeidők ujjlenyomatát még ma is láthatjuk Budapest és a nagyobb városok központjaiban: a magyar városok hangulatát ma is azok a klasszicista és szecessziós épületek határozzák meg, amelyek ebben az időszakban épültek. De hivatkozhatunk más példákra is. Ez az az időszak, amelyben

- megjelentek és megerősödtek a hazai ipar nagy márkái, híres gyárai;
- e gyárak környékén feltűntek a híres feltaláló magyar mérnökök;
- a magyar kultúra, irodalom, zene és a többi művészet, valamint a tudomány „betört” a világ élvonalába, ismertté és híressé váltak olyan nagyságaink, mint például Bartók Béla;
- a magyar társadalmi és politikai gondolkodás a centrumokkal egyenrangú, azokkal folyamatos kapcsolatban álló olyan iskolákat, köröket hozott létre, mint a Galilei Kör, a Huszadik Század folyóirat, vagy a Társadalomtudományi Társaság;
- kialakult az az iskolarendszer, amely a későbbi Nobel-díjasokat képezte, és olyan iskolaépületeket emeltek, hogy azokba még e sorok olvasója is nagy valószínűséggel járhatott.

Nem szokás ilyen jelentőséget tulajdonítani annak (noha lehetne), hogy ebben a rövid időszakban Magyarország a politikai kultúrában és a közszolgálatok kiépítésében is lépést tartott a centrumokkal. Nyilvánvalóan a német–osztrák befolyás hatására is, de alig néhány évvel az után, hogy Bismarck Németországban (több lépcsőben, biztosítási ágakban) bevezette az általános és kötelező társadalombiztosítást, Magyarország is törvénybe iktatta, és életbe léptette hasonló társadalombiztosítási rendszereit.

Minden korábbi szociális kezdeményezés szociálpolitikai jelentősége eltörlődik a társadalombiztosítás korai, törvénybe foglalt bevezetéséhez képest: nem túlzás azt állítani, hogy ezen időszak óta a társadalombiztosítás a hazai jóléti rendszer legjelentősebb, legmeghatározóbb intézménye, alrendszere.

A parasztkérdés – falu, vidék, paraszt és föld

A magyar újkori történelem, a megkésett fejlődés mindmáig legsúlyosabb problémája a *városokban dominánssá váló kapitalista, polgári, „urbánus” társadalmi rend* – és a feudális hagyományokat még a polgári jogrend és állami intézményrendszer működése alatt is megőrző *falusi, paraszti „népi” világ kettéválása lett*.

A megkésetttség fogalma is erősen kötődik ahhoz, hogy az elvileg újkori, modern, kapitalista társadalmi és gazdasági rend keretein belül is tovább él a falu feudális normákat és hagyományokat követő világa, ám a megkésetttség problémáját még tovább élezi az a távolság, feszültség, amely a város polgári társadalma és a falu paraszti, félfeudális társadalma között feszül. Erdei Ferenc nyomán „kettős társadalomnak”, „megkettőzött társadalmi szerkezetnek” szokás leírni e sajátos társadalmi alakulatot, amelyben mintegy függőlegesen, „hosszában meghasított” két társadalom (egy polgári, kapitalista és egy úri-paraszti feudális) él egymás mellett úgy, hogy mindkét társadalom, bár különböző módon, de vízszintesen, „keresztben” is tagolt. A kapitalista inkább az anyagi javak tulajdonlása, a tőke feletti rendelkezés szerinti osztályokra; a feudális inkább magasabb rangú és presztízsű urakra és lenézett, alacsony rangú parasztszerepekre tagolt különböző rendekre, modernebb kategóriával: státuscsoportokra.

A fentebb jelzett feszültséget pontosan érzékelteti a „paraszti” fogalma: a paraszt nem azonos a nyugatiasan semleges agrárproletár, mezőgazdasági vállalkozó vagy farmer fogalmával leírható kategóriával, a paraszt fogalma „süt”, akár a földhöz való kötődésben és a „parasztnek” kijáró lenézésben és megvetésben.

A parasztkérdés tisztázatlansága és megoldatlansága az újkori magyar történelem mindmáig érzékelhető legsúlyosabb feszültségeinek forrása, amely természetesen, folyamatosan rányomta a bélyegét a hazai szociálpolitikai rendszer alakulására is. Hiába vezette be Magyarország igen korán az általános és kötelező munkásbiztosítást, társadalombiztosítást, ha az kizárólag a nagyüzemi munkásságra (mondjuk, közvetlenül a magyar társadalom huszadára, családtagokkal is tizedére) vonatkozott, és semmilyen kihatása nem volt a magyar társadalom legnépesebb és legszegényebb szegényparaszti rétegeire, a hárommillió koldus országára.

A két világháború közötti időszak szociálpolitikai fejlődését tehát anyagi-intézményi fejlődés szempontjából elsősorban a társadalombiztosítás (közalkalmazottakra, magán- és köztisztviselőkre történő) kiterjedésével írhatjuk le, míg intellektuális értelemben a legizgalmasabb fejlemények (a jellemzően elhanyagolható kiterjedésük ellenére) ahhoz köthetők, hogy vajon miképpen lehet enyhíteni a falusi-mezőgazdasági nyomort. A probléma annyiban mindmáig élő és megoldatlan kérdés, hogy a szociálpolitika hagyományos eszközei azt a *bérmunkásléte tekintik alapnak*, amelyben az emberek *tulajdon nélkül, a havi rendszerességgel megkapott munkabérükből élnek* – és ha bármilyen ideiglenes vagy tartós gond vagy hiány mutatkozik a havi rendszeres bér megszerzésében, akkor ezeket a hiányokat pótolják a szociális jövedelmek, támogatások. Ám ezekbe a keretekbe *csaknem lehetetlen beilleszteni azokat, akik vagyonnal, tulajdonnal rendelkeznek* (még ha a tulajdonolt föld nem ad is megfelelő alapot a megélhetéshez).

És különösen megoldhatatlan annak a figyelembevétele, ha a jövedelmek *nem havi rendszerességgel*, hanem szezonálisan nagy ingadozással szerezhetők meg, olykor nem pénzben, hanem terményben vagy ingyenes földhasználatban fizetik meg. (Ennyiben, a történelmen átvonuló tisztázatlanság maradt ez a kérdés, akkor is, amikor a parasztok tsz- tagok lettek a szocializmusban, és a tsz-től kapott háztájin is gazdálkodtak, vagy akár ma is, amikor számos család megélhetésében döntő jelentősége van a saját földön termelt javak fogyasztásának.)

Márpedig a mezőgazdaságnak ilyen a természete: a tulajdonos, a földdel rendelkező paraszt akkor jut pénzhez, ha beérett a termés, a föld nélküli zsellér, summás, idénymunkás csak akkor tud munkát vállalni, pénzt keresni, ha valamely környékbeli mezei munkának épp akkor van a szezonja (és egyáltalán nem biztos, hogy az így megszerzett jövedelemből ki lehet jönni egész évben).

Szabó Zoltán (1912–1984), író, publicista, szociográfus – A tardi helyzet és a Cifra nyomorúság című, nagy hatású szociográfiák szerzője. A háború után emigrált, hosszú ideig a Szabad Európa Rádió londoni vezető publicistája, elemzője volt.



Kovács Imre (1913–1980), a két világháború közti népi mozgalom kiemelkedő alakja, népi író, később parasztpárti politikus, aki 1929-ben, másokkal együtt öregcserkészcsapatot alapított, és falukutató táborba utaztak Kemsére. Anyagot gyűjtöttek az ormánsági egykejelenségről, a kutatás összegzése volt az *Elsüllyedt falu a Dunántúlon* című szociográfia. Bár egyetemre beiratkozott, diplomát nem szerezhetett, mert Néma forradalom címmel szociográfiát írt az egészségtelen magyar földbirtokszerkezetről és a paraszti elégedetlenségről. A könyv harmadik kiadását elkobozták, őt magát „nemzetgyalázás és izgatás” vádjával bíróság elé állították, és 1937. október 15-én három hónapi börtönbüntetésre ítélték. A világháború után, a Magyar Kommunista Párt (MKP) hatalomátvétele előtt emigrált.

Hilscher Rezső (1890–1957), jogász, szociálpolitikus. Budapesti jogi tanulmányok után Újpest város szolgálatába lépett. 1920-tól a közgazdaság-tudományi kar adjunktusaként vezette a Szociálpolitikai Intézet népvédelmi osztályát. 1944-ben miskolci jogakadémiai tanár, 1949-től 1955-ig a pécsi egyetemen tanszékvezető docens. – Főbb művei: *Bevezetés a szociálpolitikába* (Bp., 1928), *A főiskolai Szociális Telep tevékenysége és a settlement-munka módszere* (Szeged, 1929), *A néphivatalok szerepe a szociális védelemben* (Bp., 1936), *Az északi népfőiskola* (Bp., 1941).

Ezt a feszültséget a népi írók érzelmekben túlfűtöttek, olykor forradalmi hevülettel, máskor álmodozó vágyakozásokkal, vagy éppen letargikus keserűséggel és reménytelenséggel tárgyalták. Számukra a megoldás esélyét csak valamiféle radikálisabb társadalomátalakítás jelentette. Ilyen átalakulást jelenthetett volna a vidék urbanizálása, modernizálása, a paraszti gazdálkodás kapitalista üzemmenetbe szervezése (például Erdei Ferenc, Szabó Zoltán, Márkus István stb.), vagy éppen a földosztás forradalmi fenyegetéssel, ha kell, akár forradalommal való kikényszerítése (pl. Kovács Imre).

A másik – ugyancsak jelentős hatású – szociálpolitikai gondolkodásmód megítélésében és feldolgozásában messze nincsenek egyetértések, még a szakmai közéletben sem. Ezt az irányt egyfajta „*társadalommérnöki*” orientációnak írhatnánk le, amely tervezői-mérnöki hozzáállás valóban igen ellentmondásos tartalmakat jelöl.

Egyfelől e mérnöki tervek letagadhatatlanul civilizatorikus értékeket, normákat akartak elérhetővé tenni a nincstelen, nyomorban élő vidéki parasztság számára is:

- élelmet, élelmiszert – akár saját termelésben is (Magyary Zoltán, Teleki Pál és a „*produktív szociálpolitika*”);
- minimális megélhetést biztosító segélyt, természetbeni támogatást („*egri norma*” – Miholics Vid, Prohászka Ottokár);
- házat, fedeleket, lakhatást (ONCSA – Országos Nép- és Családvédelmi Alap);
- egészséges ivóvizet, higiénikus környezetet – Johan Béla, „*Zöld Kereszt*”);
- urbánus lakóhelyi környezetet, városias szolgáltatásokat, közszolgáltatásokat (Esztergár Lajos, Keresztes-Fischer Ferenc, Hilscher Rezső – a brit „*settlement*” adaptációs kísérletei).

Másfelől viszont az a társadalomkép, az a társadalomfelfogás, amely az emberekkel is mérnök módjára tárgyként akar bánni, amely figyelmen kívül hagyja az emberek jogait, akaratait, beleszólási lehetőségeit a saját sorsuk alakításába – az kétségkívül *közel sodorta ezen irányzat képviselőit a totalitáriánus diktatúrákhoz* (talán Hilscher Rezső az egyetlen kivétel). Tény, hogy közülük számosan már korábban is totalitáriánus vonzalmaik és tetteik révén váltak hírhedtté. A kivételes társadalomföldrajzi és tudományszervezői képességű Teleki Pál miniszterelnökként terjesztette be és fogadtatta el Európa első zsidótörvényét, a hírhedt „*numerus clausus*”-t, az 1920. évi XXV. tc.-et, valamint az 1939. évi IV. tc.-et, a második zsidótörvényt. Mások a faszálódás folyamatában vállaltak politikai (Keresztes-Fischer, Johan Béla) és ideológiai (Prohászka Ottokár) szerepeket. Mindezt nem lenne jogos kizárólag az érintett szereplők alkati, személyiségbeli sajátosságának, világnézeti beállítódásának betudnunk. Abban a korban, az adott társadalmi és politikai berendezkedés keretei között annak, aki általában állami-politikai kérdésekkel, így szociálpolitikával foglalkozott, csaknem elkerülhetetlenül igazodnia kellett az őt foglalkoztató állami intézményrendszer értékvilágához, politikai nézeteihez – még ha talán nem is kellett volna az elköteleződéseknek olyannyira szélsőséges és tarthatatlan megnyilatkozásokra ragadtatniuk magukat sokaknak, akik ezt is megtették.

Tehát bármily furcsa is, a két világháború közötti időszak szociálpolitikai „mérnökeinek” tevékenységét a szűk szakmai szempontok, az általuk bevezetett-alkalmazott eszközök erényei alapján lehet haladó hagyománynak, örökségnek tekinteni – a szélesebb társadalmi-politikai kontextusok alapján történő megítélésében a „*civilizált mérnökember*” és a „*faszizmusokkal kokettáló, a totális hatalomban működni képes értelmiségi*” dilemmája igencsak ellentmondásossá, ambivalensé teszi munkásságuk megítélését.

Mindezt csak fokozza az a tény, hogy e jól képzett, nagy tudású mérnökök szakértelmét a fasizmust felváltó másik totalitáriánus rendszer, a kommunista hatalom is igyekezett „kamatoztatni”.

Így például Johan Béla, aki már a Zöld Kereszt megszervezésével is jelentős „társadalommérnöki” érdemeket szerzett (és aki társadalommérnöki-logisztikai jártasságát a zsidó orvosok jogfosztásában, sőt a deportálások megszervezésében is kamatoztatta), a háború után jelentős és sikeres szerepet vállalt a fertőző betegségek leküzdésében.

A sztálinizmus, az „ötvenes évek”

A II. világháború nem csupán a világtörténelem eddigi legpusztítóbb háborúja volt, hanem sok szempontból az európai civilizáció azon szégyene is, amelyet a fejlett világ azóta sem tudott teljeséggel feldolgozni. Azt, hogy az ipari és tudományos arzenál emberek, népek, etnikai csoportok iparszerű kiirtására lett bevetve, hogy az ölés valóságos nagyüzemekben folyhatott, mint ahogyan a zsidók összegyűjtése, deportálása és gázkamrákban történő gyilkolása lezajlott; vagy hogy a tudomány legjelesebbjeinek csúcsteljesítménye a tömeggyilkolásra alkalmas atom- és hidrogénbomba elkészítése legyen, hogy a szörnyűségek valamilyen értelemben a civilizáció eredményeinek folyamánként és következményeként teremődtek meg – ezt sem intellektuálisan megérteni, sem érzelmileg feldolgozni nem sikerült, nemhogy a háború utáni években, de talán az azóta eltelt évtizedekben sem. Ahogyan a nyugat-európai jóléti államok robbanásszerű fejlődését sem lehet megérteni akkor, ha nem vesszük számításba a fasizmus feletti győzelem, a szörnyűségeken való felülkerekedés katarziszát, úgy a kelet-európai kommunista rendszerek – később zsákutcának bizonyult – kiépülését, a bolsevizmus térnyerését sem lehet megérteni ezen tényezők figyelembevételével nélkül. A szovjetrendszerek elterjedése, kiépülése jelentősen összefügg azzal, hogy sokan e rendszerekben egyfajta garanciát véltek megtalálni arra, hogy a II. világháború és a fasizmus szörnyűségei ne ismétlődhessenek meg.

Másrészt a szovjet pártállami rendszerek és a lenini alapokon álló kommunista ideológiák különös népszerűsége tettek szert az európai félperiféria országaiban (később a fejlődő világban is) azzal, hogy a kapitalizmus és a profitorientált piaci gazdálkodás „vadhajtásainak lenyesegetésével” a gyors fejlődés, a fejlett kapitalista országok fejlettségi színvonalát nemhogy elérő, hanem azt meghaladó „nagy ugrás” lehetőségét ígérték. Hogy e nagy ugrás megtehető, ez arra a feltételezésre épült, hogyha az önszabályozó-árszabályozó piac által vezérelt „kacsaringós” fejlődés helyett egy, a nemzet egészét átfogó tervszerű, a rendelkezésre álló erőforrásokat (így a munkaerőt is) maximálisan kihasználó gazdálkodásra térnek át az országok, akkor ennek eredményessége messze nagyobb lesz, mint a piacgazdaságok egyéni haszonérdek által vezérelt, „tervszerűtlen” és „céltalan” gazdasági mechanizmusai.

A gyors fejlődést, a nagy ugrást megalapozó „tervszerűség” legfontosabb fundamentumainak a következőket vélték a szovjet típusú politikai és gazdasági rendszerek:

- A gazdaságok és társadalmak irányítását *erőteljesen központosítani kell, a társadalmat és gazdaságot ahhoz hasonlóan kell erős kézzel irányítani, ahogyan egy nagy gyárat vagy vállalatot.*
- Az országos méretű vállalatok irányításában központi, mindenre kiterjedő és az élet minden területét átható (totális) irányítási szerepet kell kapnia az *ideológiai irányításnak (a „pártnak”)* és a *gazdaság tervszerű, központosított irányításának (a „tervhivatal”)*.
- A tervszerűség biztosításához fel kell számolni a piaci mechanizmusokat, így a kereslethez és kínálatához igazodó árak szabályozó szerepét – az áraknak a tervek megvalósításához rendelt „mesterséges”, központilag szabályozott mértékeket kell rögzíteniük.
- A *lakosságot mint munkaerőt* a lehető legszélesebb körben *„mozgósítani” kell*, a *„teljes foglalkoztatottság”* nem csupán a munkaerő maximális kihasználását, hanem az embereknek az alkalmazottakhoz hasonló, sőt annál erősebb kontrollálási lehetőségét is biztosítani kell (lehűtve például azokat a fogyasztói, jóléti elvárásokat, amelyeket lehetetlen teljesíteni akkor, ha a gazdasági javakat a masszív gazdasági alapok fejlesztésére kell koncentrálni).
- A „mozgósíthatóság” érdekében le kellett gyengíteni az önálló egzisztenciákat, fel kellett számolni a kistulajdonos parasztságot és a kiskereskedő-kisiparos rétegeket – ennek eszköze volt a mezőgazdaság kollektivizálása, nagyüzemekbe (a szovjet kolhozokhoz hasonló termelőszövetkezetekbe) szervezése, és ugyanígy a kisüzemek, kis boltok nagy állami vállalatokba történő elrekvirálása, államosítása.
- A nehézipari gazdasági javak és a „vezényelhető” munkaerő egyfajta *„kvázi-hadiállapot”* fenntartását is jelentette a hidegháború időszakában: a hadiiparra való átállás lehetősége minden pillanatban adott volt, a háborús mozgósíthatóság feltételei részben adottak voltak, részben a külső, háborús veszélyre való

hivatkozás alapokat adott a központosított, militáns gazdaság- és társadalomirányítási rend kialakításához és magyarázatához.

- *Az életszínvonal, a fogyasztás leszorítása árán is a gazdaság alapjainak a megerősítése a legfontosabb prioritás* – vagyis az energia biztosítása (a nagy erőművek és a villamosítás), a nyersanyaggyártás, elsősorban a „vas és acél”, de olyan építőipari nyersanyagok is, mint a cement, beton stb., valamint az infrastruktúra kiépítése (akkoriban elsősorban: „Arccal a vasút felé!”).
- Csak a gazdaság masszív alapjainak lerakása után, arra épülve fejleszthetők a fogyasztásra szánt feldolgozóipari, szolgáltatási gazdasági ágak.
- Viszont a gazdasági alapok, a sikeres „beruházási” feladatok megoldása után majd a fogyasztói javaknak is gyakorlatilag korlátlan, „szükségletek szerinti” elosztási mechanizmusát ígérte a kommunizmus eljövetele.

A mai fogalmaink szerint igen ellentmondásos ennek a kornak a megítélése. Az erőteljes központosítás, az erőszak bevetethetősége és a fenyegetettség letagadhatatlan jóléti sikerekhez vezetett, vagy legalábbis a jólét későbbi jelentős sikerei irányába indított meg folyamatokat – például a következő területeken:

- A teljes foglalkoztatottság valóban gyakorlatilag mindenki számára biztosított valamilyen alacsony szintű jövedelmet és megélhetést – a korábbi, kiterjedt és mély nyomor jelentősen enyhült.
- A nyomor olyan jellemző kísérőjelenségei, mint a fertőző járványok, betegségek (különösen a tífusz), gyakorlatilag minimálisra szorultak vissza – többé-kevésbé a kötelező védőoltások és népegészségügyi programok hatására (itt olyan mai fejjel szörnyűséges akciókra is gondolnunk kell, mint a kötelező fürdetéseken és testi fertőtlenítéseken való megalázó részvétel kikényszerítése).
- A tankötelezettségnek sikerült érvényt szerezni, az iskolai végzettség ugrásszerűen emelkedett, javultak az általános iskola elvégzésének és a szakmunkás-oklevél megszerzésének mutatói.
- A társadalmi egyenlőtlenségek akkor is jelentősen csökkentek, ha viszonylag alacsony átlag körüli eltérésben egyenlődtek a hátrányok. S annak ellenére is, hogy a rendszer az új rétegeknek újféle privilégiumokat teremtett – az „*egyenlők közötti még egyenlőbbek*” kiváltságossá váltak (a pártkáderek lakáshoz való juttatása, beiskolázási privilégiumok, exkluzív üdülők, vadászházak stb.).

Nem vitatható azonban az sem, hogy a „szociális” sikerekért komoly szociális és civilizatorikus árakat is meg kellett fizetni, olyan „valutákban”, mint

- az emberi jogok, a szabadságjogok elnyomása, érvénytelenítése;
- általában a civilizált, az állam és a polgára közötti szerződéses viszony helyett egyfajta „atyáskodó”, paternalista viszony épült ki: az állam és a párt afféle ajándékként és elismerésként ad, adományoz mindazoknak, akik erre rászólnak, akik ezt megérdemlik;
- a szociális biztonság így nem állampolgári jog – hanem az arra érdemeseknek járó, az érdemeikkel arányos „kegy”.

1956 és a kádári konszolidáció

1956. október 23., a forradalom és szabadságharc megítéléséről még ma is komoly viták folynak, noha abban semmilyen vita nincsen, miszerint magának a forradalomnak a kitörése egyértelműen bizonyítja, hogy a korábbi rendszer fenntarthatatlanná vált. A forradalomban való nemzeti összefogás alapja leginkább az akkori berendezkedés elleni fellépés volt, igen erőteljesen hangsúlyozva a külső ellenség, az idegen megszállóként Magyarországon nemcsak hadseregével, de az élet minden területén ellenőrző hatalmat gyakorló Szovjetunióval – és magyarországi csatlósáikkal, az „oroszokat” szolgáló, a politikai hatalmat közvetlenül gyakorló kommunista párttal, pártállammal szemben. A viták annak az értelmezésében és megítélésében folynak, hogy milyen célok, miféle politikai berendezkedés elérése volt a forradalom célja, vagy legalábbis a meghatározó célja. Annyi egészen bizonyosan állítható, hogy a forradalom igen rövid ideje alatt nem volt sem idő, sem mód az igen sokféle politikai

orientáció közötti nézeteltérések tisztázására és az egyezségek megkötésére. A sokféleségbe beletartoznak a szocialista állampárti berendezkedés humanizálásában, „emberarcúvá” formálásában hívó reformkommunistáktól a különféle polgári demokráciákban szokásos ideológiai orientációkon (szociáldemokrata, kereszténydemokrata stb.) keresztül a háború előtti különféle politikai irányzatok (népi-parashti mozgalmak, irredentizmus stb.) különféle képviselői. (A napjainkig tartó viták leginkább a sokféleség különféle örökösei között zajlanak – nagyrészt arról, hogy mely irányzat volt akkor a meghatározó, és ennyiben kik tekinthetők ’56 „igazi” örököseinek.)

A forradalom leverése (mint általában a forradalmak leverése) véres és kegyetlen leszámolás volt – és a mártírok emlékének ápolása mindmáig a forradalomról való megemlékezések sarkalatos pontja. Bár a forradalmi utóharcok (főleg a nagyipari centrumokban) még 1957 elejéig is eltartottak, a *Kádár János* nevéhez köthető rendteremtés és egy új berendezkedés alapjainak lerakása viszonylag rövid idő alatt lezajlott. Ezt az új berendezkedést a nyugati zsurnalizmus gyakran jellemezte „gulyáskommunizmusként”. A megnevezés egyfelől arra utalt, hogy az alapvető politikai-gazdasági struktúrák nem túl lényeges változásokkal fennmaradtak, viszont az életszínvonal emelésében, a szociális biztonságok megteremtésében az új rendszer sokkal nagyobb gonddal igyekezett megfelelni az emberek jóléti elvárásainak, mint korábban.

A szociálpolitikai, jóléti területen mindez azt jelentette, hogy kialakultak és kiépültek a jóléti államok megfelelő ellátási formáihoz, jóléti rendszereihez kiterjedtségben, belső működésmódjában igen hasonlatos formák (nyugdíj, rokkantsági ellátások, családi és anyasági támogatások, idősellátás stb.), sőt bizonyos területeken a hazai rendszerek még nyugati összehasonlításban is kiemelkedően jó minőségűnek számítottak (családi pótlék, *gyes*, *gyed*, bölcsőde, óvoda, védőnői ellátás stb.).

Ám még az igen jó lefedettségű ellátásokhoz való hozzáférésnek sem épültek ki a jogi-törvényi garanciái (a nyugdíjrendszer kivételével), és a jóléti államok klasszikus attitűdjével szemben a Kádár-kori jóléti ellátások nemhogy a személyes szabadságok, autonómiák, emberi méltóságok megerősítését nem szolgálták, hanem inkább az atyáskodó hatalomtól való függés erősítését jelentették.

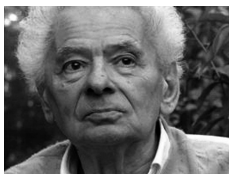
Ugyancsak eltérést jelentett a nyugati jóléti államok szociálpolitikai berendezkedéséhez képest az, hogy az állami tulajdonú vállalatok a tulajdonos állam követelményének megfelelően viszonylag nagy részt vállaltak az olyan szociális ellátásokból, amelyek feladatát máshol jellemzően költségvetésből finanszírozott állami intézmények szokták ellátni (például krízissegélyek, óvodák, bölcsődék, gyerek- és felnőttnyaraltatás, egészségügyi szűrések és prevenciók feladatok stb.).

A jóléti ellátásoktól szokásosan elvárt követelmény az, hogy kiemelt prioritásként kezeljék a saját jövedelemmel nem rendelkező, munka nélküli emberek ellátását, és ebből a nézőpontból aggályosnak tűnhet a vállalatok jelentős szociális szerepvállalása – ám mindez akkoriban, a gyakorlatilag teljes foglalkoztatás időszakában alig jelentett kirekesztődési problémát.

A késő szocializmus jóléti berendezkedése annyiban a társadalombiztosítási alapú bismarcki rendszer továbbfejlesztett formájának is tekinthető, hogy nem kizárólag a hagyományos társadalombiztosítási ágakban tette a hozzáférés alapjává az érdemeket, a korábbi munkavállalást és az ennek során befizetett járulékokat, hanem a munkavállaláshoz (ennyiben az érdemekhez) kötött olyan ellátási formákat is, mint a családi pótlék vagy az óvodai (különösen a vállalati óvodai) ellátás.

A többi kelet-európai országhoz képest a kádári rendszer már a hatvanas évek közepétől igyekezett a rendszerbe beépíteni számos, a nyugati kapitalizmusból eltanulható normát, mechanizmust a gazdaság területén. Így a gazdasági reformok – erős hullámmal, nekilendülésekkel és fékekkel – teret engedtek különféle piaci árszabályozási mechanizmusoknak, ezek révén is az exportpiacok felé nyitották a gazdaságot, teret engedve különféle legalitással és elfogadottságokkal működő kisvállalkozási formáknak (tsz-mellékküzemágnak, gebineknek, gazdasági munkaközösségeknek, a „második gazdaságnak” és a „háztáji gazdaságnak” az agráriumban). A gazdasági mechanizmusok liberalizálása és nyugatias fejlesztése mintegy magával húzta, megnyitotta az utat a szociálpolitikai rendszerek modernizálása és fejlesztése előtt is, így például már a nyolcvanas évektől Magyarországon nyugatias modelleket követő szociálpolitikai kutatások és képzések indultak el. Ezen kezdeményezésekben jelentős szerepet vállalt *Ferge Zsuzsa* szociológus – nem kis részben az ő hatása az, hogy a hazai szociális szakma

erőteljesebben szociológiai-társadalomtudományi orientációjú a sok szempontból individuálisabb, pszichológiai orientációjú nyugatias szociális szakmai ideálokhoz képest.



Kemény István (1925–2008), szociológus. 1947–1948-ig a Teleki Pál Tudományos Intézet munkatársa volt. 1948–1957-ig középiskolai tanárként dolgozott. 1957-ben két évre bebörtönözték, 1959 és 1961 között fordítóként tevékenykedett. 1970–1973-ig az MTA Szociológiai Kutatóintézet munkatársa volt. 1973-ban publikációs tilalom alá helyezték. 1973–1976 között szabadfoglalkozású szociológusként tevékenykedett. 1977-ben Párizsba emigrált, 1978–1981-ig a Maison des Sciences de l’Homme, 1983–1990-ig az École des Hautes Études en Sciences Sociales munkatársa, a Magyar Füzetek szerkesztője volt. 1980–1990-ig a Szabad Európa Rádió külső munkatársaként dolgozott. 1990-ben hazatért, 1993-tól a Magyar Szociológiai Társaság alelnöke, 1992-től elnöke volt. Kemény István 1990 és 1992 között az MTA Szociológiai Intézetének tudományos tanácsadója, egy éven át az intézet igazgatója volt. 1990-től Demszky Gábor budapesti főpolgármester főtanácsadója volt. 1994-ben a szociológiai tudományok doktora címet és a Nagy Imre-emlékplakettet kapja, Deák Ferenc- és Széchenyi-díjas (2003). Kemény István tudományos igényességének és érzékeny emberi figyelmének köszönhetően kezdődhettek el Magyarországon a szegénység- és romakutatások már a hatvanas évek végén, és munkájában mindig a hitelességre törekedett, nem ismert megalkuvást. Ezért kellett 13 évre az emigrációt választania, de az elsők között volt, aki hazatelepült, amikor már lehetett. (Batár Attila felvétele, 2008)



Szelényi Iván (1938–), szociológus, politológus. A szocializmus időszakának társadalmi viszonyait és egyenlőtlenségeit, így a városi társadalmat és a lakáshoz jutás egyenlőtlenségeit, a lakótelepi társadalmat kutatta. Konrád Györggyel közösen írt, szamizdatban megjelent rendszerkritikai munkája (Az értelmiség útja az osztályhatalomhoz) nyomán a '70-es években emigrációba kényszerítették. Ausztráliában, majd az USA több egyetemén is tanított, jelenleg a Yale professzora. A társadalomszerkezet változásait történeti és matematikai-statisztikai módszerekkel vizsgálja, modelleket dolgozott ki a kényszerű történeti „parkolópályákról” (milyen háború előtti ősök gyerekeiből lettek vállalkozók a szocializmusban és a rendszerváltás után), a posztoszocialista társadalmak társadalomszerkezetének átalakulásáról.

SZETA

Kemény István tanítványai, akik eredetileg a szegénység és a cigányság kutatásában vettek részt, később az akkori törvényi szabályok ellenére megalapították a mai fogalmakkal civil szervezetet, akkori körülmények között törvényen kívüli, „ellenzéki” szervezetet, a Szegényeket Támogató Alapot. A szervezet közvetlen tevékenysége a nevének megfelelően szegény családok karitatív segítése volt. Ám a segítséghez szembesülni kellett azzal, hogy a szocializmus rendszerében is

vannak szegények, megoldatlan társadalmi problémák, és e szembesítést – pl. adományok gyűjtését, jótékonysági aukciók szervezését – az akkori értelmiség mozgósítása miatt rendszerellenes, politikailag üldözendő ténykedésnek minősítették a hatóságok. A SZETA aktivistáit eltávolították munkahelyeikről, a rendőrség üldözte őket.



Solt Ottília, Demszky Gábor és W. Nagy András SZETA-aktivisták a *Kis János Vannak-e emberi jogaink?* című, samizdatban (AB Független Kiadó, 1987) megjelent politikai röpiratának vitáján Peröcsényben, 1987 májusában.

Az intézményes kereteken belül zajló szabadabb gondolkodás és a világ szakmai fejlődésére való nyitások ellenére a politikai rendszer számos tabut épített be a szociálpolitika működésébe. A szocialista rendszernek nem lehetett önálló szociálpolitikai rendszere (hiszen önképe szerint valamennyi intézkedése és politikája „szociális” volt), nem lehetett szegénységről beszélni, és nem lehetett a hatalmat azzal szembesíteni, hogy a társadalmi leszakadás, elszegényedés, marginalizálódás az akkori Magyarországon is megfigyelhető volt. Sőt azokat a kutatókat, akik a társadalmi egyenlőtlenségekről és a szegénységről kutatásokat végeztek (például *Kemény István, Szelényi Iván*), emigrációba kényszerítették, vagy megfosztották őket a legális munkavégzés lehetőségétől – mint a szegénységkutatásból kinövő, a szegényeket segíteni, támogatni törekvő kezdeményezés, a *SZETA* (Szegényeket Támogató Alap) főképp *Kemény István* tanítványaiból verbuválódott munkatársait: *Solt Ottiliát, Havas Gábort, Demszky Gábort, Iványi Gábort, Pik Katalint, Nagy W. Andrást* stb. – őket magukat is a társadalmi margókra kívülre szorítva.

Rendszerváltás és önálló szociálpolitikai ágazattá válás

A rendszerváltás folyamata az igen mély és súlyos átmeneti válság időszakában zajlott le, hiszen 1989 és 1993 között

- összeomlott a keleti blokk, a szocialista világrendszer;
- ennek hatására Magyarország elveszítette külpiacainak felét, piacainak harmadát, a bruttó nemzeti termék (GDP) ötödét;
- megszűnt a korábbi munkahelyek egyharmada, néhány év alatt a nulláról 730 ezerre nőtt a munkanélküliek száma;
- az átmenet válságait gyakran tulajdonítják „a rendszerváltás árának”, noha a keleti blokk összeomlása, a korábbi piacok megszűnése, a korábbi gazdasági struktúra fenntarthatatlansága okozta azt, hogy – a munkanélküliség drámai megjelenése és megugrása mellett – a gazdasági produktum jelentősen visszaesett, hogy a jólét alapjául szolgáló jövedelmek, javak, szolgáltatások mennyisége jelentősen csökkent;
- az ország terheit növelte az, hogy a válság közepette ki kellett építeni az új állami berendezkedés intézményrendszerét: pártokat, önkormányzatokat, alkotmánybíróságot, új minisztériumi és közigazgatási struktúrát stb.

A válság ténye és mélysége nyilvánvalóan összefügg azzal, hogy a rendszerváltást sokan nem valamiféle katarzissal és felszabadult boldogsággal élték meg, hanem erős fanyalgással és szorongással, a korábbi remények szertefoszlásával: valóban, sokak élete bizonytalanabb és rosszabb lett a szocializmus összeomlása után annál, mint amilyen korábban volt.

A fejlett világhoz való közeledés és a válság nyomása a szociálpolitikában is igen ellentmondásos változásokat hozott magával.

Egyfelől a szociálpolitika a civilizált jogállam normái szerint törvényi keretekben intézményesült, néhány év alatt olyan jelentős, alapvető változásokat intézményesítő törvények születtek, mint az önkormányzatok autonómiáját és szociális felelősségét is meghatározó hatásköri törvény, a munkaerő-piaci és munkanélküliségi támogatások jogosultságait és eljárásrendjeit törvénybe iktató foglalkoztatási törvény, vagy az önkormányzati szociálpolitikai feladatokat körülíró szociális törvény. E törvényalkotási folyamattal összefüggően – azoknak némiképp következményeként – önálló kormányzati ággá nőtte ki magát a korábban különféle politikai és igazgatási ágakba belenőtt szociálpolitika, az igazgatás minden szintjén szakmai intézményei, hivatalai alakultak ki. A szociálpolitika kitört abból a félig elfogadott státusából, amelyben olykor még a problémákról is tabunak számított beszélni, nemhogy a lehetséges megoldásokról. A szociális szakmák nem csupán „bevonultak” az új intézményekbe, hanem soha nem látott létszámnövekedést lehetett megfigyelni a szociális területen alkalmazottak, így az alkalmazott szociális igazgatási és szolgáltató-segítő szakemberek körében.

Másfelől viszont még a rohamosan gyarapodó kapacitások sem tartottak lépést a problémák gyarapodásával. Bár a munkaerőpiacok szűkülésének üteme az első viharos évek után lelassult, de mégis, a foglalkoztatottság alacsony szintje folyamatosan fennmaradt. Egy idő után nem az ellátandók létszámnövekedése jelentett különös terhet a szociális ellátórendszerre, hanem az, hogy a problémák nem ott, nem úgy, nem abban a formában jelentkeztek, ahogyan arra korábban számítottak. A munkanélküliséget kezelő rendszerek általában rövidebb ideig tartó, átmeneti állapotként igyekeznek kezelni a munkanélküliséget (emiatt tart maximum 1-2 évig – jelenleg 9 hónapig – a munkanélküliség), ám az sokkal tartósabbnak bizonyult a feltételezetténél, sokan még húsz év múlva sem találtak munkát a rendszerváltás előtti munkahelyük elvesztése után. A tartós munkanélküliséget a nyugdíjrendszerben, elsősorban a korai nyugdíjazásban, a rokkant-nyugdíjaztatásban igyekeztek orvosolni – ám a nyugdíjrendszer olyannyira nem alkalmas az aktív korúak munkaerő-piaci nehézségeinek kezelésére, hogy ha mégis megpróbálják erre alkalmazni, akkor az még az eredeti funkciók betöltését is veszélyeztetheti.

A mindig „továbbguruló” hatások kiszámíthatatlanná tették a szociális ellátások rendjét: minden szabály folyamatosan változik, és a számos változás közepette ma már gyakran nem is lehet tudni, hogy mi az egyes ellátások célja, milyen társadalmi hátrányok enyhítését célozzák, és milyen fokú hátrányenyhítést várnak el az ellátások, támogatások, szolgáltatások működtetésétől.

A változások és változtatások rendszerszerűvé válását jól mutatja az is, hogy a szociálpolitika működésében egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a különböző, határozott időtartamra szóló projektek, programok.

Az átmenetiségek, a törvényi, finanszírozási feltételek *gyakori változásához történő alkalmazkodási kényszerek* a szociális szakmán belül *folyamatosan felértékeltek azt a szakértelmet, amely a kényszerű alkalmazkodások menedzselésében illetékes*. Ám ezzel egyidejűleg mintegy zárójelbe tették azokat az etikai, morális, társadalomfilozófiai megfontolásokat és stabil értékrendeket, amelyekre mint közös hivatásrendi alapokra a magyarországi szociális szakma, szakértelem évtizedekkel korábban kiépült.

Milyen is? Leginkább „németes”...

Sokan a félperiféria országainak, politikáinak a legfontosabb politikai berendezkedési sajátosságaként azt tartják számon, hogy nem képesek ösztönözni saját pályáikkal és lehetőségeikkel, hogy mindig éppen mások akarnak lenni nemcsak ahhoz képest, amik valójában, hanem ahhoz képest is, amik lehetnének...

A magyar szociálpolitika története mindmáig hasonló történet a félperifériáról.

A legtöbb szociálpolitikai szakembert az önkormányzatok, a helyi közösségek foglalkoztatják, és talán az is igaz, hogy az emberi ráfordításokban a legnagyobb kapacitásokat az önkormányzatok által folyósított, jövedelemfüggő segélyek kötik le. Ebből úgy tűnik, mintha a magyar szociálpolitikai rendszer a helyi közösségek és a jövedelemtesztelt segélyek szociálpolitikai szerepét kiemelt jelentőségűnek kezelő brit rezsimhez lenne hasonló. Pedig, nem az...

Ha a közéletben zajló politikai vitákat figyeljük, akkor azt látjuk, hogy a legtöbb és legélesebb vita az univerzális ellátásokról zajlik. Mintha ezek határoznák meg a hazai szociálpolitikai rendszer működését – pedig nem.

Ha azt az egyszerű kérdést vetjük fel, hogy a hazai szociálpolitika milyen jellegű ellátásokra mennyit költ, és hány embert lát el, akkor azt fogjuk tapasztalni, hogy a hazai szociálpolitikai ráfordítások kétharmadát-háromnegyedét a társadalombiztosítás „költi el”, és ugyancsak a társadalombiztosítás a legnagyobb ellátó az ellátott ügyfelek számát tekintve is. Mindez nem meglepő, sem az intézményi hagyományokat, múltakat, sem a történelmi hagyományokat tekintve – hiszen a társadalombiztosítás volt az első jelentősebb szociálpolitikai intézmény Magyarországon, és minden „kikacsintó”, másra vágyó szociálpolitikai törekvés ellenére folyamatosan az is maradt. Ma mindez már nemcsak politikai ízlések kontinuitásának kérdése: a társadalombiztosítás által kezelt pénz és vagyon mennyisége, az alkotmánybíróság által alkotmányosnak és gyakorlatilag megváltoztathatatlanak kimondott „szerzett jogok védelme” elv érvényesülése mellett a társadalombiztosítás alig (de még úgy is csak igen lassan) megváltoztatható, nagy „tehetetlenségű” rendszer. (Ami olykor nagy csalódást okoz azoknak a politikusoknak, akik alapvetően pénzügyi megfontolásokból boldogan fogadnák, ha gyors manőverezésre lenne mód a tb-ágak szabályozásában és működtetésében.)

De nem csodálkozhatunk ezen akkor sem, ha a társadalombiztosításban megjelenő, testet öltő értékek, politikai eszmények hagyományát és folyamatosságát is látni akarjuk: a hazai közmegítélésben a korábbi érdemek, befizetések alapjain nyugvó, korporatív elveket kimondva-kimondatlanul követő ellátási filozófia nagy elfogadottságot és támogatottságot élvez.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön szerint a jólét alakulása szempontjából mennyiben jogos figyelembe venni az állam működése során alkalmazott eszközöknek a fiskális politikáknál tágabb körét is? Tudna-e példákat mondani arra, hogy az ilyen eszközöknek komoly befolyásuk van a hazai jólét alakulására is?
2. Talált-e olyan tényezőket az egyes országok jóléti berendezkedéseinek jellemzése során, amelyekre Ön korábban nem gondolt, pedig úgy tűnik, van hatásuk a jólétre? Mik azok a jóléti sajátosságok, amelyek fontos tényezői egy-egy ország pozitív vagy negatív megítélésének?
3. Próbáljon meg olyan – itt fel nem sorolt – országokat is jellemezni, amelyekről többet hallott, amelyeket jobban ismer!
4. Az Ön számára a különböző országok szociálpolitikai gyakorlatából mi tűnik szimpatikusnak? Miért?
5. Próbáljon meg a nemzetközi összehasonlításokban, statisztikákban utánanézni: miben, mennyire vagyunk elmaradva a különböző országok „szimpatikus” sajátosságaihoz képest?
6. Próbáljon meg a nemzetközi összehasonlításokban, statisztikákban utánanézni: miben, mennyire járunk élen a különböző országok negatív sajátosságaihoz képest?

Célok és értékek a szociálpolitikában

Az eddigiekben igyekeztünk bemutatni azt, hogy a szociálpolitikákat, jóléti politikákat különféle világnézetű sokféle szereplők – különböző ideológiákat képviselő pártok különféle érdekeket szolgáló, különféle prioritású képviselői – sokféle módon alakíthatják. Azaz természetesen nem mondhatjuk azt, hogy a szociálpolitika célrendszere, értékvilága valamiféle homogén, kortól és helytől függetlenül egyforma közeget írma körül. Ám ennek ellenére a szociálpolitika nehezen definiálható köre mégiscsak jellemezhető valamiféle közös irányokkal, törekvésekkel – amelyek, bár különféle szociálpolitikák különböző módon értelmezik azokat, és emiatt olykor vitában és versenyben állnak egymással, de mégiscsak valamilyen elvonatkoztatási szinten kijelölik a szociálpolitika megítélésének és értelmezésének kereteit.

Egyéni és társadalmi jól-lét

Nem könnyű feladat körülírni azt, hogy mitől érzi magát jól egy egyén, mi okoz számára örömet és kielégülést – és mindez még nehezebb feladat akkor, ha társadalmak, közösségek jóérzéseiről, kielégültségéről, boldogságáról akarunk

bármit is mondani. Olyannyira nehéz feladat ez, hogy általában el is kerüljük, inkább a kielégültség valamiféle hiányait szoktuk különféle, egymástól nem túl messze álló fogalmakkal körülírni. Ilyenek a következő fogalmak:

- *szükséglet*: valamiféle külső norma, gyakran tudományos levezetés eredményeképpen kimutatott hiány, illetve annak betöltésére irányuló vélt vagy valós „szükség”, szükségesség, aminek meg kell lennie;
- *igény*: valamiféle egyéni gesztusból, megnyilatkozásból kiolvasható hiány, vágy, törekvés, szándék;
- *érdek*: valami, aminek megszerzése, elérése haszon, kielégültséget okozó „jó”, ami „jól jön” az embereknek, és aminek megszerzését, elérését kimondva vagy kimondatlanul „akarja”;
- *akarat*: kinyilvánított, megformázott törekvés, amely mások számára is alkalmas lehet a csatlakozásra, s amely jellemzően valamiféle egyéni vagy kollektív cselekvést is megalapoz.

A szociálpolitikák közös jellemzője, hogy – minden fentebb érintett esetlegesség és ellentmondás mellett is – megpróbál reflektálni valamilyen fentebb jelzett hiányra, különösen a hiányok halmozódására. Általánosságban igaz az, hogy kollektivisták megközelítésekben a hiányok érzékelése inkább absztrakt, és ennyiben a szociálpolitika inkább szükségletekre és érdekekre reagál, míg individualista megközelítésekben inkább a szabad akarat megnyilvánulásaira, igényekre és akaratokra reflektál a szociálpolitika. Ezzel együtt vannak olyan helyzetek (például a szegénység, társadalmi kirekesztettség), amelyek – a finomabb eltérések ellenére is – akkora hiányokkal terhelt élethelyzeteket mutatnak, hogy az beavatkozásért kiált, akárhol nézzük is.

Számos társadalmi-politikai elmélet (így a klasszikus közgazdaságtan elméletei is) a „jól-lét” kérdését részben kizárólag egyéni prioritásválasztásnak, részben racionális mérlegelések alapján optimalizálható döntésnek tekintik. Amint már volt róla szó, a szociálpolitikai gondolkodásban a hiányok gyakran elvont, a racionális érdekeken kívül eső (például morális, hitbéli) küldetéses feladatokat generálnak, máskor a társadalmi igények és a közösségi „jól-lét” követelményei határozzák meg. Ezek nemhogy mások lehetnek, mint az egyéni mérlegelések, de gyakran éles konfliktusban is állnak azokkal. Például a járványok elkerülésének társadalmi érdeke a mindenkinek kötelezően beadandó védőoltások társadalmi igényét, szükségletét alapozza meg. Ezzel szemben minden egyes egyénnek az az érdeke, abból származik a maximális haszna, ha mindenkit beoltanak – csak éppen engemet, a saját gyerekeimet nem oltják be. (Ekkor ugyanis nem kaphatom meg a betegséget mástól sem, és az oltástól sem fertőződhetek meg, hiszen minden oltásnak van fertőzési kockázata is.) A társadalmi jól-lét igényeinek való megfelelés, akár az egyéni érdekeken való felülemelkedés képessége, nagyban függ az emberek kölcsönös, egymástól való függőségének belátásán, és az emberek közötti interakciókat, együttműködéseket koordináló társadalmi intézmények és hatalmi tényezők legitimitásán, elfogadottságán.

Piaci kudarcok korrekciója

Közgazdaságtani megfontolásból gyakran azonosítják a szociálpolitikát azokkal a szükségletekkel, amelyek kielégítése a piaci cserék révén egyáltalán nem, vagy csak a piaci cseréknél és mechanizmusoknál lényegesen nagyobb ráfordításokkal elégíthetők ki. Ennyiben, a szociálpolitikák (vagy tágabban, a jóléti politikák, a társadalompolitika, az állami újraelosztás, a közpolitikák) korrigálják és kiegészítik a kapitalizmus alapvető, domináns gazdasági mechanizmusait, a piaci mechanizmusokat – azok tökéletlenségeit és hibáit.

Ilyen kiegészítő, korrigáló, a piacitól eltérő logikák mentén történő beavatkozásokra van szükség akkor, amikor pl.:

- az egyéni döntésekre építő piaci vásárlásokkal egyáltalán nem, vagy legalábbis gyakorlatilag nem lehetne megoldani bizonyos szükségletek kielégítését (pl. közvilágítás, közbiztonság, bírói jogorvoslat, igazságszolgáltatás stb.);
- az egyéni döntésekre építő piaci vásárlásokra építve csak igen költségesen, extra magas társadalmi ráfordításokkal, és emiatt igen nagy kockázatokkal lehetne csak megszervezni bizonyos szükségletek kielégítését (pl. személtelhordás, útkarbantartás, tömegközlekedés stb.);

- a közérdek, a társadalmi érdek azt kívánja, hogy olyanok is részesüljenek valamilyen jószágok, szolgáltatások fogyasztásából, vagy általában a jólétből, akiknek erre a piaci jövedelmeikből nem lenne elég pénzük, vagy még ha lenne is, nem biztos, hogy a pénzüket a társadalmi-közösségi érdekeknek megfelelően költenék el. Hasonló megfontolások indokolják a pénzbeni szociális jövedelmek biztosítását, vagy – a már jelzett védőoltásokon kívül – más természetben nyújtott támogatásokat (pl. közoktatás, fogyatékos és tartósan beteg embereknek gyógyászati segédeszközök biztosítását, idős embereknek nyújtott gondozás stb.).

Civil társadalom és szolidaritás

A szolidaritás értékének tartalmát sokan félreértik, és azonosnak tartják a lemondás erényének, az altruizmusnak a képességével. Máskor a szolidaritást összemosák az adakozásra, a karítászra, a felebaráti szeretet megnyilvánulására irányuló vallási vagy ahhoz hasonló érzülettel.

Ezzel szemben a szolidaritás – a keresztény-katolikus szociális tanításokban is, de még hangsúlyosabban és egyértelműbben a munkásmozgalmi hagyományokban – egyfajta kollektív érdekérvényesítési magatartás, egyfajta belátása annak, hogy bizonyos célok, törekvések, vágyak csak egymásra utalva, egymást megerősítve teljesíthetők be. A szolidaritás fogalmába tehát kétségtávol bele kell érteni a lemondás képességét, de ez a lemondás nem valamiféle aszketikus gesztus, hanem egy sajátos érdekérvényesítési stratégia – jellegzetes megjelenítője a sztrájkoló munkás a sztrájktrőrel szemben. A szolidaritás logikája azt a stratégiát követi, miszerint az átmeneti jellegű és egyéni lemondás útján – hosszabb távon és a közös hasznokból való részesedés révén – jelentősebb haszonra tehetünk szert, mint amekkoráról lemondunk.



Yoshihiro Francis Fukuyama (1952–), amerikai filozófus, politológus, közgazdász, a neokonzervativizmus egyik kulcsfigurája. Nagy ívű munkáiban a liberális demokráciák világméretű térnyerését, s ezzel egyidejűleg az ideológiák és történetfilozófiák (a „történelem”) végét jósolta a hidegháború végén. A társadalmi evolúció szempontjából döntő jelentőséget tulajdonított az intézmények kiszámítható működésébe vetett közbizalomnak, ugyanakkor az emberiségre súlyos kockázatnak könyvelte el a biotechnológia fejlődését, azt, hogy az emberek képesek a saját kontrolljuk alá vonni a biológiai folyamatokat is.



Robert David Putnam (1941–), politológus, a közpolitika professzora a Harvard Egyetemen. Korábbi munkáiban a nemzetközi egyezmények betarthatóságával kapcsolatban a nemzeti szinteken

jelentkező előnyök figyelembevételével mellett érvelt. Leghíresebb és legtöbbet vitatott munkája a *Bowling Alone* (Egyedül tekézni) című könyve, amelyben a társas kapcsolatok gyengülésében az amerikai civil társadalom '60-as évektől megfigyelhető gyengülését írja le, ugyanakkor a bizalmakra és reciprok cserékre épülő kapcsolatrendszerek, az ezzel azonosnak tekinthető civil társadalom és civilség megerősítésének fontossága mellett érvel.

Ez a fajta érdekérvényesítés természetesen feltételezi azt, hogy a szolidaritás részesei között – vagyis azok között, akik egymással szolidárisak – fennáll egyfajta kölcsönös bizalomra épülő viszonyossági rendszer. Egymással azok képesek szolidárisak lenni, akik meg vannak győződve arról, hogy a többiek nem haszonlesők, hanem tisztességes, becsületes, jóra való emberek, akik alapvetően bizalommal viszonyulnak a többiekhez. S akik továbbá úgy gondolják, hogy a lemondásukért – ha nem is azonnal, ha nem is értékén számolva, de valamikor, ha majd szükség lesz rá – számíthatnak a viszonyosságokra is. Az elmúlt évtizedben (*Bourdieu, Fukuyama és Putnam* nyomán) ezt a fajta bizalomra és reciprocitásra épülő társadalmi hálózatot sokan azonosítják a „civil társadalommal”.

A szociálpolitikák, jóléti politikák általában feltételezik azt, hogy léteznek az emberek között ilyenfajta egymásrautaltságok – amint azt is céljuknak tekintik, hogy a konkrét, megvalósítandó feladataik mellett erősítsék a hasonló egymásrautaltságokat. Sokan ezt az orientációt a szociálpolitikák „közösségi jellegének” erősítéseként jelzik – akár leíró, akár célkitűző jelleggel (szintén jelentős belső tartalmi és orientációs különbségekkel).

Jogok

A demokratikus és alkotmányos jogállam keretei között működő szociálpolitikával szemben alapvető elvárás az, hogy ezen a területen is a *törvények hatalmának kell érvényesülnie, itt is jogoknak és jogszerűségeknek kell érvényre jutniuk*. Ebben a megközelítésben a jogok rendszere egyszerre tartalmaz az egyénre nézve kötelező, betartandó szabályokat – és ennyiben szabadságainak korlátozását –, illetve olyan jogosultságokat, amelyek teljesítésére a megadott körülmények mellett biztonsággal számíthat, és amelyek ezáltal szabadságainak köreit tágítják.

A különféle szabályok között az erkölcsi, morális szabályok (így például a különféle etikai kódexek szabályai) a közösség által elvárt helyes és erényes magatartásra vonatkozó elvárásokat fejezik ki, amelyek megsértése a közösség megvetését, neheztelését válthatja ki. A jog szabályai ennél erősebbek, a jog szabályainak megsértése általában szankciókkal jár.

A szociális jogok tartalma az adott ország joggyakorlatához és jogi kultúrájához igazodva lehet általános és partikuláris. Az angolszász, elsősorban a brit szociális jogok anyagi tartalma jellemzően általános – mint például a jóléti állam egyik alapfogalma, az állampolgári alapjövedelemre („basic income”) való jog, amely általános jogok érvényesülését a jogérvényesítés körültekintően és részletesen szabályozott eljárásai révén lehet biztosítani.

A kontinentális Európa szociális joganyagát a differenciált, törekvése szerint minden rész kérdésre kiterjedően szabályozott speciális jogok gyűjteménye alkotja. Ezek a rész kérdéseket szabályozó speciális (a szakmai zsargonban: *partikuláris*) jogok gyakran függenek azzal össze, hogy ki milyen sajátos részrendszernek a tagja, és ott milyen jogosultságokra tett szert (például társadalombiztosítás, ezen belül különféle önkéntesen és kötelezően választható foglalkozási és más egészségügyi, nyugdíj, baleseti, ápolási stb. biztosítások).



Thomas Humphrey Marshall (1893–1981), brit szociológus, az LSE professzora, akinek leghíresebb munkája esszéinek gyűjteménye: Állampolgárság és társadalmi osztály (Citizenship and Social Class).

Az európai hagyományban az állampolgárság jelenti az alapvető jogalapot ahhoz, hogy valakinek jogai legyenek. Marshall a francia retorikát átvéve magát az állampolgárságot is úgy értelmezi, mint ami annak a jogi intézményesülése, hogy valaki teljes jogú tagja a közösségnek. Az elmúlt évtizedekben az államhatárok átjárhatóvá és virtuálissá válásával az állampolgárság korábbi tartalmai is gyengébbé váltak. Így például csaknem minden fejlett országban az állampolgárokkal azonos jogokat élveznek a legális letelepedési engedéllyel az adott államban tartózkodók (például az elismerten menekültek). Vagy emlékeztessünk arra, hogy az Unió határain belül egyre szaporodnak az olyan szociális jogok, amelyek nem egy-egy ország, hanem az Unió (ma még sok szempontból nem általánosan átértelmezett) állampolgárságához kapcsolódnak. Számos ország ugyancsak teljesen függetlenített az állampolgárság mérlegelésétől számos olyan szociális jogot, amelyeket minden embert megillető, általános emberi jogként intézményesített (például baleseti és sürgősségi egészségügyi ellátásokra való jog).

Az emberi, állampolgári vagy biztosított vagy más jogok, jogosultságok köre lehet tág vagy szűk körre vonatkozó, nagystílú vagy szegényes garanciákat vállaló – de tételen körülrít, jól definiált. Ehhez képest az olyan értékek és eszmények, mint a civil társadalom és szolidaritás, kirekesztő és megerősítő, összetartó tartalmakkal (azaz többlettel és veszteségekkel) is járhat. Olykor az erős szolidaritást ugyanis a közös ellenség, a másoktól való elhatárolódás alapozza meg; máskor az összetartozó közösségek bővítésére irányuló törekvés. A jogok rendszerét a hasonló attitűdök, hozzáállások nem módosíthatják, demokratikus jogállamban a jogok mindenkire egyformán vonatkoznak.

Az, amit a jogok igen tág körén belül hagyományosan szociális jognak szokás tartani, két jellemző csoportra bontható:

- *Általánosságban a szociális jogok mintegy előfeltételeként*, és ennyiben nélkülözhetetlen kellékeként, részeként szokás felfogni az általános emberi, állampolgári jogokat, amelyek a jogállam polgárainak szabadságát és elemi létbiztonságát, az élethez való jogát garantálják. Ezek mintegy származtatott, második generációs következményeiként szokás felfogni a társadalom által értelmezett szociális jogokat, amelyek körébe sorolhatók azok a jogok, amelyek az emberek jóléti, gazdasági, kulturális biztonságát garantálják.
- Speciálisan a szociális jogok körébe azokat a jogszabályokat szokás sorolni, amelyek jóléti-szociális ellátásra való jogosultságot keletkeztetnek azáltal, hogy jogi normák szerint, objektív tényállások alapján eldönthetővé teszik azt, hogy valakinek jár-e valamilyen szociális ellátás, támogatás, szolgáltatás – és hogy mi az, ami konkrétan az ő élethelyzetében jár neki.

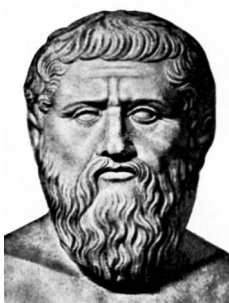
A fenti kategóriák inkább orientáló megközelítések, mintsem pontos definíciók, hiszen számos elemzés a szociális jogok körébe sorol más jellegű joganyagokat is – például bizonyos adószabályokat, adókedvezményekre vonatkozó szabályokat, speciális magatartásokra, együttműködésekre vagy szolgáltatások igénybevételére kötelező szabályokat is.

Igazságosság

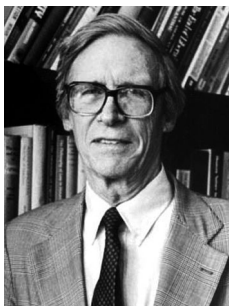
Az igazságosság fogalma is több tartalmat takar – és ezzel együtt minden szociálpolitika arra törekszik, hogy a maga értelmezése szerint „igazságos” legyen.

A magyar – és kevésbé a nemzetközi – közgondolkodás az igazságosság fogalmát nagyban azonosítja a méltányosság, a problémaérzékenység, az egalitáriánus belátás fogalmaival. A szakirodalomban az igazságosság értéke közelebb áll a tudományos igazság, a helyes és bölcs megfontolás és az ebből eredeztethető „jó eredmény” értékeivel.

Mint oly sok más fogalom esetében, itt is visszavezethetők az értelmezés eltérései az ókori görögökre, Platón és Arisztotelész különféle okfejtéseire.



Platón (görögül: Πλάτων) (régiesen Plátó, eredetileg: Arisztoklész; i. e. 427, Athén vagy Aigina – i. e. 347), ókori görög filozófus, iskolaalapító. Hatása jelentős volt az ókori és a középkori filozófiára, de művei manapság is viták és filozófiai vizsgálódások tárgyát képezik. Munkásságának nemcsak társadalomtudományi, hanem irodalmi értéke is nagy jelentőséggel bír.



John Rawls (1921–2002), amerikai származású filozófus, a Harvard Egyetem politikai filozófiával foglalkozó professzora, az Igazságosság elmélete (1971), a Politikai liberalizmus és A méltányosságként felfogott igazságosság című művek alkotója. Széles körben ismert, mint a XX. század egyik legkiemelkedőbb politikafilozófiai gondolkodója, s gyakran úgy említik, mint a liberalizmus John Stuart Mill óta született legnagyobb hatású támogatóját.

Platón számára az igazság, az igazságosság kritériumainak az felel meg, ami végeredményét tekintve jó, helyes, tisztességes és kíváncsú. A politikai filozófiában ezt a hagyományt követik a modern liberális gondolkodás alapító atyái, akik számára az igazságosság mindenekelőtt olyan döntések meghozatalára vonatkozó követelmény, amely döntések a lehető legtöbb ember számára a legmagasabb hasznot eredményezik. Ugyancsak Platón hagyományait követik a liberális filozófusok (például John Rawls) akkor, amikor az igazságosság helyes és igaz állapota részének tekintik olyan értékek beteljesülését, mint a szabadság. A szimbolikus értékek dolgában azonban nem árt óvatosságnak lennünk, hiszen komoly problémát vetne fel, ha az igazságosság szempontjai közé megpróbálnánk bevenni olyan elvont értékeket is, mint a barátság, vagy azt, hogy élvezhessük Mozart szimfóniáit, avagy a száraz portóit – nem mintha igazságtalannak tartanánk, ha az ilyesmiből is mindenkinek jutna.

Arisztotelész számára az igazságosság követelménye nem a végeredményre, hanem a folyamatra vonatkozik. Ebben a hagyományban éppúgy, ahogyan a tudományban az igazság kritériuma az, hogy olyan levezetés, okfejtés eredménye, amelynek minden lépése helyes, logikus és védhető – úgy a társadalmi igazságosság kritériuma is az, hogy igaz, helyes és tisztességes lépéseken keresztül lehet eljutni hozzá. A szociálpolitikában a helyes lépésekben igazságosságot keresők leggyakrabban azokat a működési mechanizmusokat szokták mérlegelni, amelyek egyrészt az elvonásokra vonatkoznak (annyit és úgy vonnak el a gazdaság szereplőitől, ahogyan az helyes), másrészt a jóléti transzferekre (annak és annyi adnak az elvont jövedelmekből, akinek és ahogyan az helyes). Ez a mérlegelés jellemzően olyan komplex, összetett feladat, amelyben figyelembe kell venni az egyéni szükségleteket, a társadalmi és gazdasági realitásokat és a várható hatások kívánatosságát, az örökölt kulturális vagy politikai mintákat, hagyományokat, berendezkedéseket stb.

Ebben a felfogásban, amely a helyes lépések sorában igazságossági követelményeket keres, döntő jelentősége van az egyenlőség értékének is. *Liberális* megközelítésből az igazságosság egalitáriánus alapja a *törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód elve* (amit ma gyakran „esélyegyenlőségnek” is szokás nevezni) – *szocialista* megközelítésekben igazságosnak azokat a döntéseket, intézkedéseket lehet tartani, amelyek *az életfeltételek és a jólét kiegyenlítéséhez, a társadalmi hátrányok enyhítéséhez járulnak hozzá*. (Ez a megközelítés vált dominánssá a köznapi szóhasználatban is.) A *konzervatív* igazságossági elvek kevésbé kötődnek az egyenlőség értékéhez, hanem inkább azokat a lépéseket, illetve összességében azt szokás igazságosnak tekinteni, amely *megfelel az uralkodó társadalmi normáknak, az erkölcsi elvárásoknak, a tekintélyek követésének*.

Ezeknek a különféle igazságossági koncepcióknak a szintézisére tett nagyszabású és nagy hatású kísérletet *John Rawls* „Az igazságosság elmélete” – *The Theory of Justice* – című művében. Értelmezésében az igazságosság fogalma rokonságot mutat a liberális klasszikusok utilitáriánus fogalmával (ez a „közjó szolgálata”, a „maximális számú ember maximális haszna” követelmény). Ám míg a klasszikus liberális követelmény szerint a társadalmi egyenlőtlenségek növelését eredményező döntés is lehet igazságos (ha az amúgy a legtöbb ember legnagyobb haszna követelménynek eleget tesz), ám Rawls szerint nem lehet igazságos olyan döntés, amely a legnehezebb helyzetben levők életkörülményeit és életfeltételeit rontja. A modern politikai filozófiában Rawls ezen, az egyenlőtlenségi szempontot is korlátozottan érvényesítő fogalomhasználata a leggyakrabban elfogadott igazságossági fogalomhasználat. (Ezen belül a szocialista-szociáldemokrata hagyomány nagyobb hangsúlyt helyez a saját igazságosságértelmezésében az egyenlőségi tartalmakra; a konzervatív és liberális hagyomány kisebbet.)

Szabadság

Ismét egy sokértelmű fogalom – és ismét igaz az, hogy mindenki a maga értelmezése szerint a szabadság értékének beteljesülését, ennek elősegítését várja a szociálpolitikától.

A szabadság értékének értelmezésében közös az, hogy szabadságon mindenki a megkötöttségektől, korlátozásoktól való mentességet és a gondolkodás, a dolgok csinálásának lehetőségét érti. Ugyancsak közös az, hogy a szabadságnak legalább a következő három szintjét, elemét el szokás különíteni:

- „*Pszichológiai szabadság*”: a gondolat, a mérlegelés és a szabad választás képessége és lehetősége – ezért is sokan azonosítják a „szabadság” fogalmát a „választhatóság”, a „választás” lehetőségével.
- „*Negatív szabadság*”: a tiltások hiánya, az a helyzet, amelyben nem akadályozzák meg, nem korlátozzák mindazt, ami elvileg szabad.
- „*Pozitív szabadság*”: a cselekvésre, tettekre való reális lehetőség, adottság, képesség.



John Stuart Mill (1806–1873), angol filozófus, aki minden tudomány számára általános, egységes metodológiát akart alkotni. Elképzeléseit a Deduktív és induktív logika rendszere című műben fejtette ki: az induktív logika szabályainak megfelelően, a tapasztalatok elemzésével következtet általános törvényszerűségekre. Állítása szerint a szellemtudományokban csak az oksági

törvényeknek megfelelő leírások alkalmazhatóak. A társadalom helyes működéséről azt vallotta, hogy a privát világ szabadságainak korlátozása a közérdeket sérti, viszont, a szabadság optimális szintjét csak az biztosíthatja, ha az alkotmányos jogrend örökös a szabályok betartásán, így mások jogainak tiszteletben tartásán is.



Ralf Gustav Dahrendorf

A szabadság fogalma minden megközelítésben önellentmondásos fogalom, hiszen a maximális egyéni szabadsága a despotának, az önkényúrnak van – ez viszont minimálissá teszi mások, a többiek, a társadalom szabadságát. *John Stuart Mill* nyomán ezért az újkori politikai gondolkodásban a szabadság legmagasabb fokának eléréséhez a szabadságot korlátozni is kell, legalábbis a mások szabadságának korlátozása épp az általános szabadság érdekében korlátozandó. Ezt az ellentmondást abban szokás feloldani, hogy a szabadság fogalmán belül el szokás különíteni

- a nem korlátozható és korlátozandó „*egyéni szabadságokat*” (például a gondolat, a véleménynyilvánítás, a vállalkozás szabadsága stb.);
- azoktól a „*társadalmi szabadságoktól*” (például a politikai és gazdasági hatalomgyakorlás mikéntjének szabadsága, erőfölénnyel való visszaélés stb.), amelyeket a *törvényes rend által nemhogy lehet, de muszáj is korlátozni, tiltani – ha az mások szabadságát korlátozná.*

Mill nyomán e megkettőzött filozofikus követelményt a liberális, alkotmányos jogállam működésétől szokás elvárni: az államnak egyfelől garantálnia kell az egyéni szabadságok védelmét, másfelől, a törvények hatalma révén, mindenkire egyformán érvényesítenie kell azt, hogy a szabadságokat csak az állam korlátozhatja (más tehát nem), viszont az állam akár a legitim erőszak eszközeivel is kikényszerítheti, büntetheti a mások szabadságát korlátozó egyéni tetteket, törekvéseket.

Individualista megközelítésekben a szabadság mindenekelőtt az egyének önmagukért vállalt felelős döntéseinek nyeresége és az egyéni autonómia, önrendelkezés és önkiteljesítés garanciája – amelyet az indokolatlan jóléti beavatkozások gyakran korlátoznak.

Kollektivisták megközelítésekben a szabadság nem az egyéni függetlenség, hanem a kölcsönös kapcsolatok, a kiegyensúlyozott „egymástól függések” állapota, és nagymértékben a hatalmi viszonyokat jellemző fogalom. Szabadság akkor van, ha egymás befolyásolási képességei kiegyensúlyozottak, a szabadság ennyiben az elnyomás, az önkény fogalmi ellentéte. Ennek megfelelően a *szabadság optimumát* azzal lehet elérni, ha az *elnyomást, az önkényt csökkentjük*; míg az *elnyomottakat, a hatalomtól* (önmaguk és mások befolyásolási képességétől) *megfosztottakat hatalommal ruházzuk fel* („*empowerment*”).

Demokrácia

Ismét egy ellentmondásos fogalom, amelyet sokféleképpen, egymástól eltérően használnak – ám mindenki azt várja, hogy a szociálpolitika erősítse meg a demokrácia értékeit.

Ilyen – egymástól eltérő – demokráciafogalmak a következők:

- *„Képviselési demokrácia”*: Olyan állami berendezkedés, amelyben a legfőbb hatalom, a népszuverenitás megtestesítője az általános választójog gyakorlása révén megválasztott képviselők parlamentje. A képviselési demokrácia működéséhez elengedhetetlen az a többpárti struktúra, amelyben a pártok egymással versengő, egymással küzdő alternatívákat jelenítenek meg abban, hogy melyikük milyen célok és elvek szerint, hogyan kívánná kormányozni az országot.
- *„Közvetlen demokrácia”, „participatív bázisdemokrácia”*: Alapvetően azt a döntési folyamatot tekinti értéknek, amelyben minden személy (vagy csoport) részt vehet, sőt részt is vesz, aki (vagy amely) az adott döntésben érintett – vagyis a döntésnek közvetlenül is részesei mindazok, akiknek az életét befolyásolja, befolyásolhatja az adott döntés eredménye. A közvetlen demokrácia jellemző intézménye a népszavazás – ám a népszavazások tapasztalatai jól mutatják, hogy nem lehet minden fontos kérdésben népszavazást tartani, és ha lehetne is, akkor sem lehetne mindig és mindenben jól dönteni ilyen módszerekkel.
- *„Liberális demokrácia”, „jogállam”*: Ez olyan állami berendezkedés, ahol az embereknek kiterjedt és erős jogai vannak, ahol érvényesül a „törvények hatalma”. Azaz ahol a törvények mindenre egyformán vonatkoznak, és ahol a törvények hatalma az éppen uralkodó többséggel szemben is védi a különféle kisebbségeket.

A jóléti rendszerek fejlődése szorosan összefügg a demokratikus értékek kiteljesedésével. Történelmi tapasztalat, hogy *demokratikus jogállamban még sohasem tört ki éhínség*, ami azt mutatja, hogy a demokratikus politikai jogok, az emberi jogok maradéktalan tisztelete és a nyilvánosság kontrollja alapvető jelentőségű, s egyben feltétele annak, hogy a gazdasági és szociális jogok hosszú távon is érvényesülhessenek. A demokratikus jogok hiánya, az emberi jogok el nem ismerése az oka annak, hogy a szovjet típusú szocialista államokat annak ellenére sem szokás jóléti államnak tekinteni, hogy ezekben az országokban működtek olyan intézmények, amelyek a jóléti államokban szokásosan meglévő jóléti rendszerekhez hasonlatosak.

A különféle demokratikus koncepciók és értékek olykor éles ellentétben állnak egymással. Így '68 diáklázadásai, vagy a hetvenes-nyolcvanas évek közvetlen demokráciát hirdető mozgalmi beállítottságai is harcot hirdettek a képviselési demokráciák (és jóléti államok) elidegenült, a politikai osztály kasztosodásával járó, bemerevedett intézményes rendszere ellen. Mások a közvetlen demokrácia döntési módszereit azzal kritizálják, hogy nem képesek az arányos képviselést és a különféle érdekek és társadalmi csoportok tényleges társadalmi súlyainak megfelelő döntéseket hozni, nem átláthatók és kiegyensúlyozottak a döntések, hanem a hangosabb, jobb „marketingstratégiát” folytató, ügyesebb véleménybefolyásoló machinációkat alkalmazók számára biztosít kedvező döntési kimeneteket. Az elmúlt évtizedekben a hasonló konfliktusokat olyan koncepciók és forgatókönyvek mentén kísérik meg oldani, mint a „társadalmi partnerség”, a „társadalmi dialógus”, a „civil társadalom bevonása” a döntési folyamatokba. Ezek a koncepciók egyelőre igen zavarosak, a konkrét módszerek és technikák igen erősen függenek az államok magatartásától és a nemzetek politikai hagyományaitól.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Az alapvető értékek különböző értelmezései közül melyek állnak a legközelebb az Ön személyes értékválasztásához? Próbálja meg meggyőzni a többieket is arról, hogy az Ön választása a helyes és követendő!
2. Általában azt belátják az emberek, hogy az itt jelzett értékek kiteljesedése, érvényesülése sokat javíthat a szociálpolitikán. Azon azonban ritkábban szokás elgondolkodni, hogy a szociálpolitika mennyiben járulhat hozzá a fentebb jelzett értékek érvényesüléséhez. Ön szerint mennyire aktív tényező, szereplő a szociálpolitika ezen értékek érvényesülésében?
3. Különösen: A szociálpolitika vajon miben, mennyire és hogyan segítheti a szabadság és a demokrácia értékeinek érvényesülését? Vagy legalábbis a szabadság és a demokrácia értékeiben fennálló deficit, hiányok csökkentését?

A társadalmi egyenlőtlenségeket, hátrányokat csökkentő politikák, szociálpolitikák

A jóléti rendszerek működéséhez legmeghatározóbban a társadalmi egyenlőség és méltányosság értékei kapcsolódnak, legalábbis abban az értelemben, hogy nem ismerünk olyan szociálpolitikát, amely ezzel ellentétes értéket és célokat (tehát az egyenlőtlenségek növelését, a hátrányok mélyítését stb.) vallotta volna. A szociálpolitikák tehát jellemzően igyekeznek különféle társadalmi hátrányokat csökkenteni, és a hátrányok csökkentése – kimondva vagy kimondatlanul – az egyenlőtlenségek csökkentését, vagy legalábbis annak szándékát jelenti.

Társadalmi egyenlőtlenség

Az egyenlőtlenség fogalma nem azonos a különbség fogalmával, amint az egyenlőség értéke sem azonos a különbségek eltüntetésével, az egyformasággal, az uniformizálódás kétes értékével. Az egyenlőtlenség jelentése mindig arra utal, hogy egyesek más emberekhez képest előnyösebb vagy hátrányosabb helyzetben vannak; gazdagabb vagy szegényebb életkörülmények között élnek; több vagy kevesebb gonddal, kinnal, nehézséggel küzdenek meg mindennapjaik során. Általában igen nehéz eldönteni azt, hogy milyen egyenlőtlenségek tekinthetők „természeti” eredetűnek, netán a személyes érdeklődésekből, értékválasztásból, divatok és szokások követéséből, preferenciákból eredeztethetőnek; és milyen egyenlőségek „társadalmiak”. Nehéz például abban különbséget tenni, hogy a karrierek mennyiben teszik lehetővé egyéni tehetségek, képességek, mennyiben egyéni választások, preferenciák, és mennyiben társadalmi körülmények, a szülők társadalmi helyzete. Nehéz a között különbséget tenni, hogy mennyiben biológiai természetű hátrány az, hogy a nők szülnek, mennyiben személyes értékválasztás és preferencia az, hogy hány gyereket szülnek – és mennyiben társadalmi hátrány az, hogy a szülés, a szoptatás, az otthon maradás miatt megszakított munkakarrierüket a társadalom nem igyekszik kellően kompenzálni.

A szociálpolitikai gondolkodás számára az egyenlőtlenség tehát

- egyfelől mindig valamilyen *társadalmi kontextusban* (jelentésben, hagyományban, politikai és világnézetben) értelmezhető egy-egy egyenlőtlenségi szempont;
- másfelől mindig valamilyen *értékelő, minősítő szempont* mentén nyer tartalmat azzal, hogy a „jobb” és „rosszabb” társadalmi helyzetek közötti különbségeket fejezi ki;
- harmadrészt mindig valamilyen *szociológiai tényeken alapuló mérlegelés* befolyásolja abban, hogy hány embert, milyen megoszlásban érint az adott egyenlőtlenségi szempont.

Az egyenlőtlenségek tartalmait, dimenzióit illetően megkülönböztethetünk

- „*hierarchikus különbségeket*” – amelyek a személyes magatartásokban, azok különbségeiben figyelhetők meg: ki kinek parancsol, és kinek az utasításait, elvárásait, parancsait követi; ki kit hogyan szólít meg, tegez vagy magáz; ki kivel milyen hangot üthet meg; ki kit szokott a mindennapos érintkezések során megalázni, és ki kinek szokott meghunyászkodni stb.
- és „*személytelen egyenlőtlenségeket*” – amelyek akkor is fennállnak két ember között, ha egymással soha nem találkoztak vagy kommunikáltak, és az egyenlőtlenségek egymás helyzetének összehasonlításából származhatnak: kinek mennyi jövedelme van, milyen lakásban lakik, milyen etnikumhoz vagy valláshoz tartozik; van-e tőkéje, tulajdonrésze vállalkozásban vagy nincsen stb.

Az egyenlőtlenségeket különféle gondolati sémákban, modellekben képzelhetjük el.

- „*Fokozatos (graduális) egyenlőtlenségről*” beszélhetünk akkor, amikor az embereket valamilyen tulajdonságuk (jövedelmük, vagyonuk, az elvégzett iskolai osztályaik; az elmúlt évben kórházban töltött napjaik stb.) alapján valahogyan rangsorba állítjuk, és az egymáshoz képest elfoglalt pozícióik alapján beszélünk az egyenlőtlenségi

rendszerben elfoglalt pozícióikról (gazdag-szegény, vagyonos-nincstelen, iskolázott-iskolázatlan, egészséges-beteges (tartósan beteg, fogyatékkal élő) stb. egyenlőtlenségekről, társadalmi előnyökről és hátrányokról.

- *„Társadalmi rétegződés”*: Az embereket gyakran különféle csoportokba soroljuk, és magukat a csoportokat értékeljük az egyenlőtlenségek szempontjából. Így teszünk például akkor, amikor az embereket a megszerzett iskolai végzettségük-képzettségük alapján csoportosítjuk, vagy amikor a lakhelyükként szolgáló település mérete alapján, az „urbanizációs lejtőn” helyezük el őket az egyenlőtlenségi rendszerben (apró falu, nagyközség, kisváros, vidéki nagyváros, főváros) stb.
- *„Társadalmi megosztottság”*: A társadalmi egyenlőtlenségeket gyakran olyan határvonallal jelezzük, amelyek társadalmi helyzetkijelölő jelentéssel bírnak, és két csoportra osztják az embereket. Ilyen képletes határvonal húzható a piaci jövedelemmel rendelkezők és a saját piaci vagy munkajövedelemmel nem rendelkezők; a budapestiek és a vidékiek; az épek és a fogyatékkal élők; a heteroszexuálisok és a homoszexuálisok; a „romák” és a „gádzsók” között stb.
- *„Társadalmi konfliktusok”*: Olykor a fent jelzett – csoportok közötti – elvi különbségek valódi, a gyakorlatban is jól elkülöníthető csoportok közötti gyakorlati, megfigyelhető konfliktusokban is megjelennek. Hagyományosan ilyen, egymással konfliktusban álló csoportok (osztályok) közötti egyenlőtlenséggel írják le a társadalmi egyenlőtlenségeket a marxista elméletek (a „tőke” és a „munka” harca; a munkaadók és a munkavállalók konfliktusai), ám egyre gyakrabban más szociális, társadalmi különbségek is megfigyelhető konfliktusokká, olykor harccá is válhatnak. (Például „öslakosok” és bevándorlók; a nyilvánosság elé lépő, identitásukat vállaló kisebbségek és a többségi társadalom képviselői, bizonyos feminista megközelítésekben az „uralkodó” férfiak és az „elnyomott” nők között stb.) Az ilyen fajta társadalmi konfliktusok és megosztottságok legszélsőségebb esetei a polgárháborúk, fegyveres felkelések és forradalmak.

A társadalmi egyenlőtlenségek értelmezése nem csupán a gondolati sémák közötti egyéni választások, a szabad gondolatok és koncepciók megválasztásának a kérdése. Függ különböző társadalmi befolyásoktól is, így pl. attól, hogy milyen értelmezés mennyiben áll különféle politikai-társadalmi erők érdekeinek megfelelően, milyenek az uralkodó tudományos és politikai szokások, tradíciók; vagy éppen attól, hogy milyen politikai érdekek, törekvések milyen társadalmi problémák megoldását tekintik egy-egy helyzetben fontos feladatuknak (pl. mennyiben irányulnak a jelen feszültségeinek orvoslására, vagy mennyiben valamilyen jövőre vonatkozó állapot elérését tekintik céljuknak).

Kinek a hátránya? Mik közötti egyenlőtlenség?

Hogy miképpen képzeljük el, írjuk le a társadalmi egyenlőtlenségeket – ez nagyban befolyásolja azt is, hogy hogyan képzeljük el azt, miképpen lehetnek képesek politikák, intézkedések befolyásolni az egyenlőtlenségeket.

- *Egyének*: A szociálpolitika olykor egyénnel foglalkozik, egyének helyzetét hasonlítja másokhoz, átlagoshoz, szokásoshoz, és ennek alapján működtet szociálpolitikai beavatkozásokat – pl. támogat valakit az álláskeresésben.
- *Család, együtt élő háztartás*: Különösen a segélyezési, jövedelmi és a lakhatási programok esetében a hátrányt, a beavatkozás szükségességét a család, a háztartás helyzete alapján állapítják meg – pl. a családtagok összesített jövedelme alapján lakhatási támogatást ad a lakásköltségek kifizetéséhez.
- *Csoport, közösség*: A támogatás, a hátrány enyhítésének címzettje lehet egy-egy csoport, közösség – például egy-egy iskolai osztály ingyenes kirándulása; egy falu szélén levő cigánytelepen élő gyerekeknek közös tanulószoba, „tanoda” felállítása; a nagyothalló gyerekek szüleinek, egyesületnek ingyenes teremhasználat a közösségi házban stb.;
- *Réteg, társadalomrész, társadalmi kategória*: Előfordul, hogy teljes társadalmi szegmenst, illetve részt kívánnak előnyben részesíteni – például diákoknak utazási és múzeumlátogatási kedvezményt adnak; a szülés után a kismamák ingyen vehetnek részt átképzésben stb.

A különféle címen különféle *társadalmi egyenlőtlenségeket enyhítő programok* másfajta *társadalmi egyenlőtlenségeket növelhetnek is*. Így például:

- A nők magasabb pozíciókba való bejutását, az „üvegplafon áttörését” támogató programok enyhíthetik a nők és férfiak közötti egyenlőtlenségeket, ám ezzel egyidejűleg – ha a magasabb pozíciókba jutó, vezetővé, politikussá váló nők helyzete már eddig is elég magas volt – növelhetik a nők közötti egyenlőtlenségeket, sőt, akár általában is, a szegények és gazdagok közötti különbségeket.
- A fogyatékosok gépjárművásárlását támogató program csökkenti a fogyatékosok átlagos hátrányait, de növeli a fogyatékos emberek csoportján belül az egyenlőtlenségeket, hiszen azt támogatja, aki így képes már gépkocsit venni, míg a legszegényebbeket nem.
- A gyermekek után járó adókedvezmények csökkentik a gyerekes szülők és a gyermektelen párok közötti jövedelemkülönbséget, de – mivel adókedvezményt csak az vehet igénybe, akinek elég magas a jövedelme, és kedvezmények híján sok adót kellene fizetnie, míg az alacsony jövedelmű, adófizetésre amúgy sem kötelezett szülők nem – így a támogatás növeli a gyerekes és gyerekes szülők közötti jövedelmi különbséget, egyenlőtlenségeket.

Az egyenlőtlenségeket enyhítő politikák különféle tartalmú egyenlőtlenségeket érzékelhetnek, és igyekezhetnek enyhíteni. A problémaként érzékelt és enyhítendőnek gondolt egyenlőtlenségek mibenléte erősen összefügg az egyenlőségről vallott politikai nézetekkel.

- *Egyenlő bánásmód*: megkülönböztetés, megalázástól, hátrányos megkülönböztetéstől (diszkriminációtól) mentes bánásmód mindenki számára. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy mindenkinek minden ellátás egyformán jár, a manduláját nem veszik ki csak annak, akinek nagyon be van gyulladva – viszont azt egyformán mérlegelik minden esetben, hogy kinek kell kivenni a manduláját és kinek nem. Az egyenlő bánásmód szempontjából problematikus esetek megítélésében az uralkodó társadalmi normák és a döntések meghozatalában való egyéni szempontok arányossága szempontjából igen nehéz egyértelmű határvonalat húzni. Így pl. a mérvadó gyakorlatok szerint nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek az, ha valakit azért nem vesznek fel egy tánckarba, mert öreg, alacsony, kövér és nem tud táncolni, viszont annak szokás tekinteni, ha amúgy megfelelő esztétikai adottságai, életkora és táncudása ellenére, etnikai származása vagy szexuális vonzalmai okán nem veszik fel.
- *Esélyegyenlőség* (az eredetileg angol-amerikai „equal opportunity” kifejezést így fordították le magyarra, pedig az „egyenlő lehetőség” fordítás pontosabb lett volna): Ez egyfelől törvény garantálta részvételt jelent a piaci és demokratikus versenyekben (ekkor a tartalma megegyezik az egyenlő bánásmód fogalmával). Másfelől manapság gyakrabban a győzelemre, sikerre való esély kiegyenlítését is jelenti – ami a gyengébb helyzetűek megerősítésének, speciális kísértésének, még a start előtti felkészítésének követelményeit is magában foglalja. Az „egyenlő lehetőség” jelenre vonatkozó követelménye közelebb áll a liberális politikák értékvilágához, míg az „egyenlő esély” jövőre, a jövő egyenlőbb kimeneteleire irányuló egyenlőségi eszménye jellemzőbb a szocialista-szociáldemokrata politikai értékválasztásokra.
- *A kimenetek egyenlősége*: Az ilyen politikák azt célozzák meg, hogy a társadalmi helyzetet meghatározó sajátosságok (mint például jövedelem, iskolázottság, egészségi állapot stb.) területén a különbségek, az egyenlőtlenségek kisebbek legyenek, kevesebb embert kevésbé sújtsanak a hasonló hátrányok. A kimenetek egyenlőtlenségét csak statisztikusan, az arányok egyenlőtlenségének csökkentésével lehet megfogni, például a nemek közötti egyenlőségeket leggyakrabban az egyes társadalmi pozíciókat betöltő nők és férfiak arányával szokás kifejezni.

Újraelosztás, jóléti redisztribúció

Polányi Károly három olyan *integrációs sémát*, kapcsolódási elvet különböztetett meg, amelyek akár teljes gazdasági rendszereket is képesek összefogni, szervezni:

- *Redisztribúció:* A megtermelt javakat valamiféle központi hatalom (állam) elvonja, majd közvetve vagy közvetlenül újra elosztja a gazdaság szereplői között – ez volt a domináns elve például az ókori mezopotámiai öntözéses társadalmak gazdaságának.
- *Reciprocitás:* Kölcsönös ajándékozások hálózata jelenti a szükségletek kielégítésének alapvető szervező elvét, amelyben a cserék nem értékarányosak, és nem azonnal kell viszonzni az „ajándékokat”, a cserék alapja a bizalom és a reciprok cserehálózatot működtető közösséghez, hálózathoz tartozás („most én adok, mert nekik van rá szükségük, és ha nekem lesz szükségem valamire, akkor majd visszakapom”). Ilyen integrációként írták le antropológusok a polinéziai szigetvilág gazdasági integrációját.
- *Piac:* A gazdasági kapcsolatrendszereket értékarányos cserék sűrű hálózata szervezi, integrálja – ez a domináns integrációs elve a kapitalista társadalmaknak.

A gazdasági integrációk természetesen nem kizárólagosak egy-egy történelmi pillanatban vagy helyzetben, hanem a létező gazdaságokban és társadalmakban jellemzően különféle integrációs sémák vegyessége, kombinációja figyelhető meg. Így például:

- Már a kapitalizmus előtti, ókori és középkori társadalomban is működtek piacok.
- Az állam a modern jóléti kapitalizmusban is központosít – az adózás és az elvonások révén – jövedelmeket, amelyeket különféle formában, pénzben, természetben vagy szolgáltatások formájában újra eloszt.
- Modern társadalmakban is működnek azonnali és értékarányos viszonzást nem igénylő, bizalomra épülő cserehálózatok. Sokan ezt a fajta reciprocitást tekintik a civil társadalom legfőbb gazdasági integráló, mozgató elvének – így például Robert Putnam.

A kapitalista gazdaság legfőbb szervező mechanizmusa a piac. A piaci mechanizmusok kudarcai, ellentmondásai miatt azonban a kapitalista társadalmak működőképessége, fenntarthatósága érdekében szükség van különféle, a piacokat korrigáló gazdasági mechanizmusokra is. *Ilyen, a piacokkal részben konfliktusban álló, részben azokat kiegészítő korrektív funkciói vannak az állami újraelosztásnak, így a szociálpolitikai redisztribúciónak;* valamint az újabb elméleti felvetésekben a *civil társadalom gazdasági mozgásait, cseréit szervező reciprocitásnak is.*

A szociálpolitikában tehát a javak mozgását illetően a legfőbb rendező mechanizmus a redisztribúció, az újraelosztás. Ha nem gazdaságszervező, integráló erőt, hatást akarunk tulajdonítani a redisztribúciónak, pusztán egy-egy dologhoz, jószághoz, szolgáltatáshoz való hozzáférést akarunk a redisztribúcióval jellemezni, akkor azt mondhatjuk, hogy a modern társadalmakban minden olyan tranzakciót, amelyet nem annak kell viszonznia, nem annak kell fizetnie érte, aki azt kapta, redisztributív eseményként, transzferként írhatjuk le. Ennek legtipikusabb formái az állam által adókból, járulékokból és más elvonásokból finanszírozott jóléti ellátások, de idesorolhatjuk a nem állami szereplők által nyújtott különféle jóléti ellátásokat is.

A jóléti redisztribúció nem feltétlenül jelent olyan jövedelemátcsoportosítást, amely a gazdagabbaktól von el, és a szegényebbeknek ad. Az átcsoportosítás olykor jövedelmektől függetlenül, vagy éppen azonos jövedelműek között is átcsoportosít forrásokat. Az ilyenfajta redisztribúciót „*horizontális*” átcsoportosításnak nevezzük. Ilyenek például a következők:

- *Gyermekellátások:* A gyermektelenektől csoportosítanak át a gyerekes szülőkhöz jövedelmet.
- *Fogyatékosági ellátások:* Az ép, egészséges emberektől csoportosít át forrásokat a fogyatékkal élők számára.
- *Nyugdíjellátások:* A jelenleg aktív, járulékot fizetőktől csoportosít át jövedelmet a már nem dolgozó, nyugdíjra jogosult idős emberek számára stb.

Az ilyen horizontális redisztribúciót valamiféle – a jövedelemtől függetlenül is érvényesülő – olyan méltányossági szempont mozgatja, amelyben a források az egyik, kedvezőbb helyzetű csoporttól a másik, társadalmi hátrányokkal

jellemezhető csoport felé mozognak – a gyermektelenek, épek-egészségesek, aktív keresők irányából a gyerekes szülők, fogyatékkal élők, nyugdíjasok stb. felé.

Az újraelosztások másik formája a *vertikális újraelosztás*, amely általában az *alacsonyabb jövedelműek számára úgy juttat pénzt, dolgokat, szolgáltatásokat, hogy azok árát, költségét a magasabb jövedelműektől elvonja*. Ám nem minden vertikális újraelosztás „progresszív”, nem minden esetben a gazdagabbak fizetik a szegények ellátásait. (A modern kor egyik legfőbb igazságossági technikája a progresszív közteherviselés elve, amely szerint a gazdagabbak a jövedelmükből magasabb arányban járulnak hozzá a közös terhek, az állami és közösségi kiadások fedezetéhez.) Így például a tőkebefektetések adókedvezményeit a befektetni képes gazdagabbak vehetik csak igénybe; a dohánytermékekre kivetett jövedelemadót nagyobbra a sokkal gyakrabban dohányzó szegényebbek fizetik be stb.

Az egalitáriánus újraelosztás értelemszerűen progresszív, és a progresszív hatások elérésére még a horizontális újraelosztás esetén is törekszik. (Például még horizontális jövedelemátcsoportosítások esetén is a nagy valószínűséggel alacsonyabb jövedelmű csoportok felé csoportosít át jövedelmet; a horizontális elosztás révén nyújtott ellátásokat jövedelem szerint differenciálja – progresszív adóztatás mellett az adóalapba beszámítja az ilyen támogatásokat stb.).

A progresszivitás elvének érvényesítésére többféle irány képzelhető, ezeket Rae, valamint Sen a következőképpen csoportosította:

- *Maximalizálni a minimumokat* – „*maximin*”: emelni a minimális szintű ellátás szintjét (pl. emelni a segélyek, a vertikális elosztás kereteiben nyújtott támogatások szintjét).
- *Minimalizálni a maximumokat* – „*minimax*”: felső plafonokat megállapítani, limitálni a legmagasabb szintű ellátások fajlagos költségeit (pl. meg lehet állapítani a közfinanszírozási formákban kifizetett nyugdíjak maximumát, bizonyos horizontális elvű támogatásokat akkor is meg lehet vonni a legmagasabb jövedelműektől, ha amúgy teljesítik a hozzáférés horizontális elvű kritériumait).
- *„Szűkített maximum-minimum differencia”*: csökkenteni a legalacsonyabb és legmagasabb szintű ellátások közötti különbséget (pl. a nyugdíjrendszerben meg lehet állapítani minimális és maximális nyugellátásokat).
- *„Középre arányosítás”*, az egyenlőtlenségi skálák „összenyomása”: minden ellátást közelebb vinni a középhez, „összenyomni” az ellátások közötti különbségeket (pl. ilyen középre arányosítást valósít meg a progresszív jövedelemelvonás, adóztatás – ha a gazdagabbaktól a jövedelmükből nagyobb, a szegényektől kisebb arányban szed be adókat, akkor ez fentről és lentől is „középre húzza” a jövedelmeket).

Az újraelosztás csatornái

Richard Titmuss nyomán meg szokás különböztetni a redisztribúció különféle csatornáit. A megkülönböztetés célja alapvetően az, hogy teljes egészében át tudjuk tekinteni, hogy mire miképpen hatnak a különféle elvonások és a különféle ellátások, jóléti transzferek egyenlegei, hogy számba vehessük a redisztribúció teljes egészét. Titmuss három főbb részre osztotta a jólétre ható, jóléti redisztribúciót, és megközelítésében mintegy a három elem összessége, „eredője” mutatja meg, hogy kiknek mennyiben téríti el piaci jövedelmeihez képest az újraelosztási rendszer a jövedelmi helyzetét:

- *„szociális jólét”* – a már eddig is szóba jött jóléti ellátások, amelyek pénzben, természetbeni jószágban, szolgáltatásban nyújtanak támogatást, segítséget, ellátást;
- *„fiskális jólét”* – az adórendszeren és az árkedvezményeken keresztüli jóléti formák;
- *„foglalkoztatási jólét”* – a munkaviszonyhoz kapcsolódó, a vállalatok által működtetett jóléti ellátások.

A kategorizáció egyáltalán nem pontos, és nem is fedi le a jóléti ellátások egészét.

Nem sorolhatók be a rendszerbe a bírói-hatósági úton működő jóléti formák (gyámügyi gyermekvédelem, diszkriminációmentesség biztosítása stb.) vagy a civil szervezetek és az informális szektor jóléti ténykedése.

Nem lehet egyértelműen eldönteni azt, hogy a különféle ár- és kamattámogatások, szubvenciók vajon a szociális vagy a fiskális jólét részei-e; hogy az adómentesen a dolgozóknak nyújtott vállalati támogatások (étkezés, önkéntes és foglalkozási biztosítások, vállalati sport, kultúra és szabadidős lehetőségek használata stb.) vajon a fiskális, vagy a foglalkozási jólét részei-e.

A jólét csatornáinak felvetése ugyanakkor fontos gondolat, hiszen ráirányítja a figyelmet arra, hogy:

- a jóléti célú beavatkozások igen különféle módokon és utakon, különböző mértékben érhetnek el különféle embereket, társadalmi csoportokat;
- a különféle jóléti beavatkozások olykor azonos irányba hatnak, egymás alternatívái, és egymást felerősítő hatásúak, máskor kimondottan ellentétes, egymást kioltó és gyengítő redisztributív hatásokat érnek el (a jellemzően egyenlősítő hatású szociális jóléttel szemben a fiskális és foglalkozási jólét gyakran növeli az egyenlőtlenségeket);
- a szociálpolitika elemzési körét, tárgyát gyakorta leszűkítik a „szociális jólét”, a közvetlen szociálpolitikai elosztásra, ám érdemes kiszélesíteni a kisebb hangsúllyal tárgyalt területekre is.

Az elmúlt évtizedekben a piacgazdaságban keletkezett jövedelmek újraelosztásában már nemcsak az állami jövedelemelvonás és újraelosztás csatornáit szokás figyelembe venni, hanem a különféle piaci és nonprofit szervezetek, informális közösségek által folytatott, nem piaci elvű elosztási, támogatási gyakorlatokat, valamint az ilyen gyakorlatot folytató szervezeteknek nyújtott, adókedvezményeken, közvetlen állami támogatásokon keresztül érvényesített, „indirekt állami újraelosztás” hatásait is. Ezt a többszereplős, többcsatornás, áttételeken keresztül működő elosztási mechanizmust gyakran érzékeltetik a „jóléti pluralizmus”, a „welfare mix” fogalmával.

Hogyan lehet egyenlőbbé tenni az elosztás egyenlőtlenségeit?

Bár a szociálpolitikák egyik legfőbb célja az egyenlőtlenségek csökkentése, ám ennek ellenére nem lehet e célt kizárólagosnak, minden más értéket és célt felülírónak tekinteni. Az egyenlőtlenségek csökkentése, az egyenlőség értéke gyakran éles konfliktusban áll a szabadság értékeivel. Ha az egyenlőtlenségek nevében megtett lépések durván sértik a gazdálkodás, a vállalkozás, az egyéni hasznokra törekvés értékeit és érdekeit, akkor ennek káros hatásai lehetnek a gazdaság fejlődésére, új és magasabb értékű termékek, szolgáltatások, technológiák bevezetésére, munkahelyek teremtésére – azaz végső soron a nemzetek jólétére, az egyes emberek életszínvonalára is káros hatást fejthetnek ki. Ugyancsak károsak lehetnek a jólétre azok az egyenlősítő, szabadságkorlátozó beavatkozások, amelyek korlátozhatnák az embereket abban, hogy a számukra fontos célokat, mintákat kövessék, hogy a saját preferenciáiknak megfelelő célokat szabadon kövessék. (Pl. bármennyire is fontos közpolitikai, szociálpolitikai egyenlőségi cél a női foglalkoztatottság növelése, mégis a jólétre igen károsan hatna az, ha bárki megpróbálná megvonni a nőktől azt a szabadságukat, hogy egyéb lehetőségeik mellett még anyagi hátrányok árán is hivatásként vállalhassák gyermekeik felnevelését és az otthon maradást.)

A hagyományos jóléti gondolkodásmódban a legnagyobb egyenlőséget a közkiadások maximális szintje, a legmagasabb szintű állami jólét tudja biztosítani. Ilyen gondolatmenetben az egyenlőtlenségeket csökkenti az, ha a személyes profitokat az állam elvonja; és ugyancsak az egyenlőséget növeli az, ha az emberek a jövedelmüktől függetlenül, általános jogaik és szükségleteik alapján részesülhetnek a jólétből. Ebben a normatív felvetésben az általános jogok szerint járó, univerzális módszerekkel működtetett, kiterjedt jóléti ellátások teremtik a legnagyobb egyenlőséget. (Nem lenne szabad még piaci környezetben sem kizárólagos jelentőséget tulajdonítani az állami beavatkozásnak és újraelosztásnak a jövedelemegyenlőtlenségek csökkentésében: az egyenlőtlenséget csökkenthetik pl. a szakszervezeti mozgalmak hagyományos, az államtól független eszközei, a munkavállalók nevében a munkaadókkal folytatott sikeres béralkuk is – amely alkuk eszközei és formái a különböző érdekegyeztető tárgyalásoktól a sztrájkokig igen sokfélék lehetnek.)

Marxista és szocialista megközelítésekben az állami kiadások fokozása annyiban is jelentős egyenlősítő tényező, hogy a magas elvonási kulcsokat alkalmazó, progresszív elvonások az egyenlőtlenségek legfőbb okát és forrását, a

piacokat korlátozzák, ezáltal korrigálják a piacok elégtelen társadalmi hatékonyságából származó jóléti torzulásokat, kudarcokat. Ebben a felvetésben az állami kiadások növelése annyiban is korlátozza a piacok kizárólagosságra törekvő hatalmát, hogy a piaci sikerektől, azok mértékétől függetlenül is a társadalomhoz tartozás, a társadalmi tagság és integráció feltételeit teremti meg az állami források.

Mások ezt a hozzáállást, az állami közkiadások fokozásának mindenekelőtti jelentőségét, a kiterjedt univerzális ellátások optimális egyenlősítő-jóléti hatását erőteljesen vitatják.

Egyrészt arra hivatkoznak, hogy a kimagaslóan magas állami jövedelemkoncentrációt megvalósító szovjet típusú szocialista rendszerek a kiugróan magas közkiadási hányadok ellenére sem értek el különösebben figyelemre és elismerésre méltó társadalmi egyenlőséget – miközben (némiképp épp a magas állami jövedelemkoncentráció eredményeképpen) gazdasági teljesítményük, az újraelosztásba bevonható nemzeti jövedelmek igen mérsékeltek maradtak. Bár a szocialista rendszerek csődbe jutottak, és a „keleti blokk” összeomlott – ma is sokan gondolják úgy, hogy a globálisan éleződő gazdasági verseny körülményei között a magas elvonások a gazdasági vállalkozások versenyképességét, a foglalkoztatottság magas szintjét, és ezen keresztül a jólét feltételeit veszélyeztetik.

Mások az univerzális módszerek iránti korlátlan optimizmust szokták kritizálni. Nem is elsősorban azok magas költségigénye miatt – hiszen egyáltalán nem biztos, hogy maguk az univerzális módszerek a költségesek, és nem az a jövedelemátcsoportosítási politika, amelyről fentebb ejtettünk szót.

Ugyancsak sokan kritizálják azt, hogy az univerzális módszerek igen gyakran nem a szegényebbek, hanem a gazdagabbak számára teremtenek előnyöket – akár a szegényekkel szemben is. Mindez igaz olyan „kisebb” tételekre, mint például a komolyzenei hangversenyek támogatása (akár a zenekarok, akár a jegyárak ártámogatásán keresztül), hiszen a komolyzenei hangversenyekre leginkább gazdagabb, jobb módú emberek szoktak járni. Ám ez igaz lehet olyan nagy tételekre, mint a felsőfokú, egyetemi oktatás ingyenessége (a közép- és felső rétegek gyerekei sokkal nagyobb arányban járnak egyetemre és főiskolára), vagy akár az egészségügyi ellátás (gazdagabb, magasabb társadalmi rétegekhez tartozók sokkal gyakrabban, sokkal kisebb panaszokkal is orvoshoz mennek, mint szegényebb és iskolázatlanabb emberek). (Ebből a szempontból gyakorlatilag valamennyi ártámogatási rendszer és ingyenes hozzáférés hatása igen kétes, a tömegközlekedéstől a kultúrán át a gázárak szubvenciójáig: egyfelől igaz az, hogy az ártámogatások révén a szegények is hozzáférhetnek a szubvencionált termékekhez, szolgáltatásokhoz; másfelől az is igaz, hogy a gazdagabbakhoz sokkal nagyobb arányban jutnak el a támogatások, hiszen a gazdagabbak sokkal többet fogyasztanak a támogatott árú jószágokból, szolgáltatásokból.)

Végül a magas állami elvonások, különösen az élők munkát terhelő magas elvonások hatása igen kedvezőtlen az alacsony végzettséggel betölthető, alacsony bérű munkák kínálata szempontjából. Azaz az alacsony béreket terhelő magas állami elvonásoknak igen kedvezőtlen a hatásuk az alacsonyabb státusú, alacsony munkavégző képességű emberek foglalkoztatására – és ez gyakran magas arányú és tartós munkanélküliséget eredményezhet. A legtöbb nemzetközi szervezet ezért az alacsony bérek túladóztatásának csökkentését tartja a foglalkoztatás bővülése szempontjából kívánatosnak.

Az egyenlőséget optimálisan szolgáló stratégia megtalálása tehát nem egyszerű feladat, nincsenek egyszerű receptek a társadalmi egyenlőség értékeinek érvényesítésére.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön szerint mennyiben más az „egyenlőtlenségek csökkentéséről”, mint a „társadalmi egyenlőségről” beszélni?
2. Ön milyenfajta egyenlőtlenségeket tekint a társadalomra nézve a legveszélyesebb, legsúlyosabb problémát jelentő egyenlőtlenségnek? Mit lehet ezek ellen tenni a szociálpolitika eszközeivel?
3. Ön mennyire tartja problémának azt, ha bizonyos csoportok (például nők, fogyatékkal élő emberek, romák stb.) társadalmi hátrányait úgy csökkentjük, hogy eközben az adott csoporton belüli egyenlőtlenségek nőnek? Érzékeltesse példákkal: Mikor gond ez, és mikor nem annyira lényeges probléma?

4. Tudna-e példákat mondani olyan helyzetekre, amelyekben a különböző egyenlőségi fogalmak-eszmények konfliktusba kerülhetnek egymással? Például amikor az egyenlő bánásmód egyenlőtlenségeket teremt a kimenetekben – avagy megfordítva?
5. Próbálja meg illusztrálni valamilyen Ön által ismert konkrét ellátás példáján azt, hogy technikai értelemben miképpen lehetne a különféle módszerekkel egyenlőbbé tenni az adott ellátás elosztását?
6. Ön szerint milyen következtetéseket lehet levonni egy-egy ország jóléti rendszerét illetően abból, hogy mekkora összegeket költenek el a különféle jóléti csatornákon? Miért véli így?
7. A jelenkori politikai körülmények között Ön szerint milyen feltételei lennének annak, hogy a jóléti elosztás eszközeivel hathatósabban lehessen csökkenteni a társadalmi egyenlőtlenségeket? Milyen területek azok, amelyek Ön szerint nem igazán hasznosak a hátrányok enyhítésében, és mit kellene tenni velük, hogy jobban csökkentsék az egyenlőtlenségeket?
8. Ismer-e olyan támogatást, amely az Ön értékelése szerint nem megfelelően egyenlő mértékben segít az általa támogatott embereken? Ha igen, Ön miképpen tenné az egyenlőség követelményének jobban megfelelővé a támogatásokat?

A jólét szereplői és a jóléti források elköltésének csatornái

A modern, demokratikus és kapitalista társadalmakban a jólétre gyakorlatilag minden társadalmi csoportnak, minden embernek van valamiféle „köze” és befolyása. Van, aki pusztán a jóléti stratégiákat is integráló pártprogramokra, pártokra szavaz a választásokon; mások érdekeket képviselnek, lobbiznak; ismét mások igényelnek és igénybe vesznek (vagy az igénylésük elutasítása esetén nem vesznek igénybe) jóléti ellátásokat; mások maguk vesznek részt mások ellátásában; netán szabályozzák, finanszírozzák, működtetik a jóléti ellátásokat.

E tág kör szereplőinek teljes körű jellemzése helyett az alábbiakban csak az ellátások szereplőit, és az ellátásokban való részvételük sajátosságait tekintjük át. Ezt a még mindig sokszereplős, tarka kavalkádot, amely sok szempontból a „jóléti állam” korábban homogén és egyszerű felépítésű formáiból fejlődött ki, gyakran illetik olyan költői, inkább érzéketes, mintsem pontos megnevezéssel, mint a „jóléti társadalom”, a „jóléti”, „welfare mix”.

A jóléti ellátások szereplői (ellátók, szolgáltatók) – előnyök és hátrányok

Elvileg ugyanolyan szükségletek kielégítésének feladatát különféle szereplők, különféle formában is elláthatják. A lehetséges ellátó szereplőket és az általuk nyújtott ellátások előnyeit és hátrányait tekintjük át a következőkben:

Közüntézmények

Közüntézmények közé soroljuk a közvetlen kormányzati, az önkormányzati és más közszolgálati (például közalapítvány, állami tulajdonú vállalat stb.) által működtetett ellátókat, fenntartott szolgáltató intézményeket.

A közüntézményeken keresztül nyújtott ellátások előnyeinek a következőket szokás tekinteni:

- Mindenre egyformán vonatkozó, általános hozzáférési és minőségi sztenderdek: a közvetlen állami intézményfenntartás és -irányítás a mindennapos működtetés során is lehetővé teszi azt, hogy bizonyos normáknak, elvárásoknak, sztenderdeknek folyamatosan érvényt lehessen szerezni.
- Társadalmi és politikai kontroll: Mindez az előzőeken, tehát a sztenderdek kontrollján túl különösen fontos ott, ahol az ügyfél különlegesen kiszolgáltatott és védtelen, mint például a gyámság alá helyezett gyerekek és az értelmi fogyatékosok ellátása; a családon belüli erőszak jellemzően női és gyermek áldozatai; büntetés

és kényszer alatt állók, például börtönbüntetésre ítélték, kényszerelvonási terápia alatt álló drogosok stb. A társadalmi és politikai kontroll jelentősége különlegesen nagy azokban az esetekben, amikor bizonyos embereket az állam kényszerít szolgáltatások igénybevételére, mint például kötelező védőoltás; kötelező részvétel a közoktatásban, tankötelezettség; tartósan munkanélküliek kötelező integrációs célú együttműködése szociális munkásokkal stb.

- Gazdasági hasznok: Az állami ellátások, különösen az általánosan, mindenkire kiterjedő, esetleg kötelező ellátások megszervezése, logisztikája, a fogyasztó és az ügyfél egymásra találásának menedzselése jellemzően olcsóbb, gazdasági haszonnal jár a privát vagy vegyes ellátásokkal szemben.
- „Védőháló”: Az állami intézmények kötelezhetőek olyan problémás személyek ellátására is, akiket más intézmények, más felügyelete alatt működő ellátások nem hajlandóak ellátásba venni; illetve az állam fenntarthat olyan helyszíneken olyan szolgáltatásokat, intézményeket, amelyeket más nem hajlandó, vagy másnak nem éri meg.

Ezzel együtt komoly ellenérvek is vannak az állami, közintézményi keretekben megszervezett ellátásokkal szemben, mint például:

- Gazdasági hatékonyság: Az állami szolgáltatók nem igazán érdekeltek a takarékosabb, olcsóbb, ugyanakkor eredményesebb, produktívabb lehetőségek megtalálásában.
- Klientúrahatások: Az állami szolgáltatások túlsúlya, kizárólagossága gyakran a korrupció, az urambátyámviszonyok, a protekciózások forrása.
- Paternalizmus: Az állami intézmények gyakran kényszerítik rá döntéseiket, választásaikat azokra is, akik képesek lennének a maguk akarata és érdeke szerint, autonóm módon rendelkezni sorsukról.

Profitérdekeltségű vállalkozások, piaci szereplők

Liberális közgazdászok gyakran érvelnek amellett, hogy a piaci verseny a leghatékonyabb módszer az árak szabályozására és a megtermelt jószágok, dolgok, szolgáltatások elosztására. A jóléti szolgáltatások, ellátások körében is relevánsnak tekinthetők azok a felvetések, amelyek szerint a piaci mechanizmusok és az ilyen masinériákba illeszkedő piaci szervezetek eredményesebbek lehetnek másoknál, tekintettel arra, hogy:

- a szolgáltatások mikéntjét a finanszírozó vevők és a felhasználók, fogyasztók határozzák meg – nem érvényesül a „szolgáltatók diktatúrája” a fogyasztók felett;
- takarékosabbak és hatékonyabbak a szolgáltatások, produktívabb a menedzsment – hiszen ezt kényszeríti ki a piaci verseny és a haszonra való törekvés;
- innovatívabb, a minőségre és a fogyasztói igényekre és szükségletekre érzékenyebb ellátások – a fentiek szerint alacsonyabb áron;
- az embereket arra nevelik és szoktatják, hogy a saját sorsukról felelősen döntsenek; büszkén és öntudattal képviseljék érdekeiket; okosan és bölcsen válasszanak a rendelkezésükre álló lehetőségek között;
- a fenti megfontolásokból előnyben részesítendőek azok a pénzbeni támogatások, amelyek a fogyasztó választási lehetőségeit, ezen keresztül hatalmát és önrendelkezését erősítik – szemben azokkal a paternalista, gyámkodó, jellemzően természetbeni ellátási formákkal, az állam által közvetlenül az ellátót finanszírozó szolgáltatásokkal, amelyekre az a jellemző, hogy az ügyfél helyett mások döntenek arról, kitől mit vehet igénybe az ügyfél.

A liberális közgazdászok a piacok és piaci mechanizmusok iránti lelkesedésüktől elvakulva gyakorta nem hajlandók szembesülni a piaci elosztás korlátaival, kudarcaival.

Ilyen kudarcok származhatnak abból, hogy:

- a finanszírozók és a fogyasztók számára gyakran nincsen lehetőség választásra, érdemi döntésre, például ellátási és szolgáltatási hiányok, piaci monopóliumok esetén;
- ha elvileg még van is választási lehetőség, akkor sem kellően jól informáltak a finanszírozók és a fogyasztók (alapvetően a portéka mibenlétéről, áráról, az adott áru megvásárlásának, fogyasztásának következményeiről), és nemhogy nincsenek mindig erős alkupozícióban, de gyakorta kiszolgáltatottak, és azonnali, bármilyen segítségre szorulnak (például mert betegek, önellátásra képtelen öregek, fogyatékkal élők stb.) – ez az „információs aszimmetria” gyakran vezet a „szolgáltatók diktatúrájához”, ahhoz hogy ne azt vegyék meg, amire nekik valóban szükségük lenne, hanem azt, amire informátlanságukat, kiszolgáltatottságukat kihasználva a szolgáltatók rábeszélnek, meggyőzik őket;
- mert erősek a „kirekesztési” és a „lefölözési” hatások: a szolgáltatók igyekeznek elkerülni azt, hogy kockázatos fizetőképességű, ámde várhatóan csak magas költségen ellátható ügyfelekkel kössenek szerződést („kirekesztés”); míg kimondottan preferálják és keresik annak lehetőségét, hogy jó fizetőképességű, alacsony kockázatú, alacsony költségeken ellátható ügyfelekkel lépjenek kapcsolatba („lefölözés”);
- a piacokat leginkább az egyéni preferenciák és választási lehetőségek mozgatják, ám az egyéni érdekek nem minden esetben esnek egybe a közösségi, társadalmi érdekekkel – például az egyéni megtakarításokkal kapcsolatos, a befektetés biztonságára és maximális hozamára irányuló egyéni érdekek nem mindig esnek egybe az időskori jövedelembiztonság társadalmi érdekeivel.

Kölcsönös szolidáris segítségek, kockázatközösségek, önkéntes biztosítások

A kölcsönös segítségek klasszikus esetei a különféle biztosítások, biztosítási rendszerek:

- ezek olykor teljesen egyéni döntéseken alapuló, piaci jellegű intézmények;
- máskor, jellemzően szakszervezetek, foglalkozási csoportok, vállalatok által működtetett közösségi formák;
- a rendszert minden esetben a kockázatközösséghez tartozók közötti szolidaritás mozgatja;
- azaz jövedelmeikből addig fizetnek be a közös kasszába, ameddig „semmi baj” nincsen;
- a befizetésekből azok részesülnek, akiknél a „kockázati esemény” (kár, betegség, öregedés stb.) bekövetkezik;
- de az emberek azzal a reménnyel fizetnek be, hogy mindezzel jogot, biztonságot szereznek az olyan esetekre, amikor őket érheti káresemény;
- az önkéntes egyéni és közösségi alapú biztosítások mellett hasonlóan szolidaritási elvre épülve nyújtanak ellátásokat, szolgáltatásokat különféle szövetkezetek, öngyógyító (self-help) csoportok; a hasonló szolidaritási elveket követő szervezetek gyakran szakszervezeti nyomásra és kezdeményezésre jönnek létre, és gyakran maguk a szakszervezetek is organizálnak hasonló, szolidaritási alapú ellátásokat.

Mindezzel együtt a hasonló, kölcsönösségekre és viszonyosságokra épülő működésmódoknak is számos hátránya, korlátja van. Így például:

- Erősek lehetnek a kirekesztő hatások, így sokan nem képesek jogot szerezni a befizetéseikkel, hozzájárulásaikkal.
- Minél magasabbak az elvárt, megkövetelt önkéntes hozzájárulások – ennyiben minél „szolidárisabb” a rendszer –, annál kirekesztőbb, annál kevesebben lesznek azok, akik folyamatosan hajlandók befizetni ezeket a hozzájárulásokat, tagsági és biztosítási díjakat.

- Mindez különösen élessé válik akkor, ha alacsony a foglalkoztatottság, hiszen ekkor a munkaerőpiacokon kívül levők eleve kiesnek a hagyományos, szakszervezeti gyökerű szolidaritási rendszerekből.
- Hasonló kockázatokkal nemcsak az alacsony foglalkoztatás, hanem a kistulajdonosok, az önfoglalkoztatók magas aránya, illetve az alacsony szervezethez tartozás, rosszul organizált szakszervezeti mozgalom mellett is szembesülni kell.

Társadalombiztosítás

A társadalombiztosítás is arra épül, hogy a jövedelmekkel rendelkezők akkor fizetnek be pénzt, amikor épek, egészségesek, fiatalok, és „semmi bajuk” – azért, hogy az így megszerzett jogaik alapján akkor részesedjenek mások befizetéseiből, ha öregek, betegek, fogyatékosok lesznek, és már nem képesek saját munkájuk, piaci keresetük révén megélni. Az előző, önkéntes biztosításokkal és szolidaritási megfontolásokkal szemben

- a társadalombiztosításban való részvételre törvény kötelezi az embereket, és nem szolidarisztikus belátásuk alapján, szabad akaratukból vesznek részt az ellátásban;
- a társadalombiztosítási ellátások kockázatközössége (azok köre, akik befizetnek és akik között felosztják a befizetéseket – tehát akik között megosztják a kockázatokat) lényegesen tágabb, mint az önkéntes részvételen alapuló formák esetében, jellemzően a munkavállalók teljes köre, vagy a teljes társadalom.

A társadalombiztosításban való részvételt mindig a jog, törvény kényszeríti ki, és ennyiben minden társadalombiztosítás „állami” rendszer. Ám az utóbbi években gyarapodnak azok a társadalombiztosítási formák, amelyekben magánszervezetek menedzselik, igazgatják az állami kötelezés által felálló rendszereket. Ilyenek például azok a kötelező egészségügyi és nyugdíj-biztosítási rendszerek, amelyekben az állam arra kötelezi polgárait, hogy valamely speciális magánbiztosítóval kötelesek biztosítási jogviszonyt létesíteni.

Nonprofit, civil szervezeti szektor

A nonprofit koncepció igazából egy adózási szabály által körülírt koncepció. Bizonyos privát szervezeteket, így egyesületeket, alapítványokat, „civil szervezeteket” (amelyek nem azonosak a „civil társadalommal”), ám olykor speciális közintézményeket is idesorolhatunk akkor, ha

- vállallják azt, hogy a működésük során keletkező bevételi többletet, hasznot nem osztják fel profitként, szabad rendelkezésű tőkeként a tulajdonosok között;
- hanem csak kötött célokra, jellemzően a tevékenységük bővítésére használják;
- a tevékenységi körük alapján a cégbíráóság közhasznú, a köz érdekeit megvalósító és képviselő szervezetnek nyilvánítja őket;
- ezek a szervezetek a köz hasznára való tekintettel különféle adókedvezményekben részesülhetnek.

Sokan félreértik ezt, és úgy gondolják, hogy a nonprofit követelmény a bevételi többlet tiltását, a „hiányokban való érdekeltséget” jelenti – pedig ilyen formáció nincsen, nem létezhet. Ha valaki pénzt költ, legyen az magánember, háztartás, nonprofit vagy profitérdekeltségű vállalkozás, közintézmény vagy akár maga az állam – nem maradhat fenn, nem működhet tovább akkor, ha tartósan sokkal többet költ annál, mint amennyi bevételre szert tesz. A nonprofit szervezetek is csak akkor maradhatnak fenn, ha a működésükhöz szükséges bevételeket megszerzik – ám a többletet nem használhatják fenn profitként, szabad felhasználású haszonként, tőkejövedelemként, osztalékként (ettől nonprofit).

Ám ez az adóalapú szervezeti meghatározás igen sokféle szervezetet magában foglal. Így a nonprofit szervezetek között találhatunk

- nagy, nemzetközi „multinacionális” jóléti szolgáltató szervezeteket;
- kis, lokális, a hiányos ellátások pótlására alakult „kisüzemi szolgáltatókat”;
- önkéntes, szolidaritási alapokon működő önszervező szolgáltatókat;
- pénzügyűjtő, adománygyűjtő és a pénzeket valamilyen szükségleteikben hiányt szenvedő embereknek szociális alapon; vagy éppen a szervezeti működésre való tekintettel a szervezetek között pénzt osztó alapokat, alapítványokat;
- érdekképviselőket, érdekeket a politikai arénában és a nyilvánosság előtt megjelenítő szervezeteket;
- lobbista, „kijáró”, nyilvánosságot mozgó és befolyásoló szervezeteket;
- ingyenes, önkéntes munkát szervező, az önkéntes munkák befektetéseivel eredményt elérő szervezeteket stb.

A nonprofit szervezetek működése igen sok mindenben hasonló a forprofit privát szervezetek piaci működéséhez, hiszen ezek a szervezetek is a maguk sajátos piacain mozognak. Ennek megfelelően az előnyök és hátrányok is igencsak hasonlóak a vállalkozási piacokon működő szervezetekével. A piaci vállalkozásokkal szemben sajátos előnyt jelent az, hogy az érintettek bevonásával, olykor a szervezet működésére gyakorolt szavazati jogokkal a piaci vállalkozásoknál erősebb és átláthatóbb társadalmi kontroll alatt működnek; másfelől sajátos hátrányuk az, hogy a különféle adókedvezmények által vezérelve a sokféle félreértést és hamis mítoszt meglovagolva a nonprofit szervezetek gyakran komoly politikai és gazdasági visszaélések terepei, szereplői is lehetnek.

Informális szektor

Heves viták keretében, de egyre nagyobb szerepet szokás tulajdonítani az együtt élő családtagok, a szomszédság, a távolabbi rokonság és a közösségek szociálpolitikai szerepének, az általuk nyújtott jóléti szolgáltatásoknak, „ellátásoknak”. Mindez nem tekinthető „új” fejleménynek, hiszen a modern állami szociálpolitikák, szociális jogok és intézmények kiépítése előtt épp ez az informális környezet volt a jóléti ellátások kizárólagos „szolgáltatója”.

A viták részben arról szólnak, hogy *mennyiben tekinthető pozitív, progresszív fejleménynek az informális kapcsolati háló növekvő jóléti szerepe*; és legalább ennyire vitatott az is, hogy miért tekinthető pozitív vagy negatív fejleménynek ez a tendencia.

A progresszív szerep melletti érvek a következőkben foglalhatók össze:

1. *Konzervatív ideológiai érvek*: A konzervatív ideológiákban – azok organikus, spontán társadalomfejlődési elképzeléseiben – jelentős szerepük van a kölcsönös függőségeket és erkölcsi kötelezettségeket jelentő „természetes” kapcsolatoknak, mindenekelőtt a házassági, rokoni és egyházközösségi, hitéleti kapcsolatoknak. A konzervatívok esetében főleg ebből az értékrendből következik az informális szektor szerepének növekedése a jóléti ellátásokban.
2. *„Intézménytelenítés” és „közösségi alapú gondozás”*: Részben a szociális ellátásokra fordítható összegek hatékonyabb felhasználása, részben az elidegenedett, gyakran embertelen környezetet jelentő intézményi elhelyezés kiváltása sokak számára azáltal valósítható meg, ha a segítségre, gondozásra szoruló, önmaguk ellátására képtelen emberek létfeltételeinek biztosításában nagyobb hangsúllyal vesznek részt az informális szektor szereplői, mindenekelőtt a lokális közösség és annak intézményei, szervezetei.
3. *„Rászorultsági elv”*: Az államnak a privát szférába való korlátlan beavatkozási hajlamát, valamint az állam jóléti kiadásait csak akkor lehet kordában tartani, ha az állami beavatkozás főként olyan élethelyzetekben nyújt segítséget, amikor nem merülnek fel más alternatívák a tisztas létfeltételek biztosítására. Az informális környezet gondozása, a másokért való felelősségvállalása és gondoskodása ebben az értelemben az állam beavatkozását megelőző, azt nélkülözhetővé tevő alternatíva. Ha kiterjedten biztonságos jólétet teremt az informális környezet,

akkor az államnak a segítségnyújtását azokra kell koncentrálnia, akiket nem vesz körül ilyen biztonságihálózat; ám ettől az állam beavatkozása és költségei szűkebbé tehetők.

4. „*Közösségi munka*”: Sokak számára az informális szektor bővülése az állam paternalista hatalomgyakorlása alóli felszabadulás, és a hátrányos helyzetű közösségek önrendelkezésének, autonómiájának erősítését szolgáló fejlemény. Ez a hozzáállás gyakran jellemzi a képviselői demokrácia elidegenedett intézményrendszereivel szemben fellépő alternatív mozgalmi gyökerű, különféle irányultságú önszervező kezdeményezéseket.

Ám igen jelentősek azok a kritikai felvetések, amelyek határozottan az informális szektor visszaszorítása mellett törnek lándzsát, vagy legalábbis az informális szektor jóléti hozzájárulásának az intézményesült szociálpolitikai rendszerekben való figyelmen kívül hagyásáért küzdenek. Ezen felvetés mellett szólnak azok a tények is, hogy – figyelembe véve a potenciálisan informális segítségre szoruló idősok arányának növekedését és a potenciális informális segítők, a gyerekek arányának csökkenését – az informális segítség jelentősége vagy csökken, vagy egyre nagyobb terhet rak a segítőkire.

- „*A jóléti rendszerek gazdasági trükkje-csalása*”, a segítők kiszígerelése: az informális szektor gazdasági árait nem lehet összevetni a formális ellátások áraival, hiszen, bár az informális segítők ingyen dolgoznak, nem kérnek pénzt az általuk megfőzött „szociális ebédért” sem, ám a segítség mégis pénzbe, és gyakorta megterhelő munkába, áldozatba, lelki megterhelésbe és fáradtságba kerül nekik.
- „*Kirekesztő hatások*”: A kiterjedt munkanélküliséggel jellemezhető, hagyományosan szegény falusi és telep lakókörnyezetben nemhogy több idejük van az embereknek egymást, a kiterjedt családot segíteni, hanem gyakorta az erős kölcsönös kötelek erősítése túlélési kényszer is számukra. Ha az ilyen szegénységben élő közösségek kölcsönös segítségét figyelembe véve a számukra elérhető formális segítségeket csökkentjük, visszafogjuk, akkor ezzel nem pusztán igazságtalanul és méltánytalanul osztjuk el a formális segítségeket, hanem gyakorta izoláljuk, szegregáljuk, a formális segítségekből kirekesztjük a szegényebb közösségeket.
- „*Függőség erősítése*”: Az informális segítségek gyakran nem csupán rossz színvonalú, képzetlen támogatási formákat, ellátási színvonalat jelentenek, hanem olykor megalázó függőségeket, kiszolgáltatottságokat, sőt akár fizikai bántalmazást is megengednek a közösségen belül a gyengébbekkel, a „haszontalanokkal” szemben.
- „*Feminista ellenvetések*”: Az informális szektor szociális hozzájárulása – döntően nők fizetetlen munkavégzését jelenti a konkrét tevékenységek, munkák szintjén. Az informális szektor bővítése a nők társadalmi hátrányainak növelését, vagy legalábbis a meglevő társadalmi hátrányok erényként való elfogadását jelenti.

Ki és miképp fizet a szolgáltatóknak, az ellátóknak? – A jóléti ellátások finanszírozásáról

Gyakran le szokták egyszerűsíteni a kérdésre adandó választ arra, hogy a finanszírozásnak kétféle alaptípusa létezik:

- A „*piaci elvű*” *magánfinanszírozás*, amikor a fogyasztó az anyagi lehetőségeit, szükségleteit és a kínált portfóka árát és minőségét mérlegelve a saját hasznára, élvezetére fizeti a kialakított árat – amiért cserébe azonnal megkapja az árral arányos értékű ellentételt.
- A „*redistributív elvű*” *közfinanszírozás*, amikor a „fogyasztó” nem azonos a „vevővel”, vagyis az állam a jogszabályokban megállapított körülmények között, a jogosultság alapján járó mértékben fizet annak a – jellemzően szintén állami – közintézménynek, amely a jog szerint járó ellátást, szolgáltatást biztosítja a jogosult (az előzők szerint nem fizető) fogyasztónak, szociális ügyfélnek, kliensnek.

Alapos leegyszerűsítéssel azt is szokás gondolni, hogy ami piaci és magán – az nem szociálpolitika; ami pedig redistributív és állami – az szociálpolitika.

A modern jóléti rendszerekben azonban ennél sokkal összetettebb a képlet, amit már az előző fejezet alapján is sejteni lehet: az ott jelzett ellátókhöz, szolgáltatókhöz ha bonyolultan is, de valahogyan eljut az a pénz, amiből ők képesek működni. Azaz sokkal árnyaltabban kell látnunk a köz- és magánfinanszírozás formáit.

Közfinanszírozási formák

Ugyancsak színes, sokféle lehetőség és technika alkalmas arra, hogy állami, közösségi források járuljanak hozzá bizonyos ellátásokhoz, különösen, ha az állami finanszírozás formái közé a közvetlen állami pénzkifizetésen kívül hozzászámítjuk az állami bevételekről való célzott lemondás (adókedvezmények stb.) formáit is.

- *Lakossági normatíva:* az ellátandó térségben élő lakosság létszáma és összetétele alapján egy összegben, blokkban fizetett összeg – például így kapnak költségvetési támogatást az önkormányzatok a szociális feladataik ellátásához.
- *Ellátotti (férőhely) normatíva:* A fenntartott férőhelyek, az ellátott ügyfelek létszáma és összetétele után fizetett normatív állami támogatás – például ez a jellemző állami finanszírozás az oktatási, szociális és gyermekvédelmi intézmények működtetésében.
- *Diagnózis alapján megállapított teljesítményszámlálás szerinti szolgáltatásvásárlás:* A pénz annak függvényében jár, hogy milyen megállapított problémával, hány ember került be az ellátásba – ilyen forma a kórházi ellátás finanszírozására használt „HBCS” („Homogén Betegség Csoport” – diagnóziscsoportok) alapján történő elszámolás és fizetség.
- *Kimeneti eredmény alapján történő szolgáltatásvásárlás:* Olykor a bekerült ügyfelek számától és összetételétől függetlenül csak a sikeresen lezárt ügyek, eredményes ellátások után lehet hívni állami forrást. Ilyenek például azok a díjak, amelyeket bizonyos programok kliensei után fizetnek utólag – például a sikeresen levizsgázott továbbképzettek vagy a munkaerő-piaci programok szerencsésen elhelyezkedett résztvevői után.
- Költségvetési forrásokból képzett alapoktól elnyerhető összegekre meghirdetett pályázatok, *projektek, tenderek, versenyek*.
- *Készpénz kifizetése ügyfeleknek,* ellátottaknak valamilyen speciális szolgáltatás igénybevétele, magánszemélyként történő megvásárlása érdekében (például otthoni ápolás, bébiszitter szolgáltatásának megvásárlása).
- *Természetben nyújtott, „ingyenes” ellátások:* például közoktatás, védőoltás, ingyenes közétkeztetés, tankönyv stb.
- *Utalvány, „voucher”:* korlátozott körben felhasználható speciális „pénz”, amelyet az előre rögzített ellátóknál lehet beváltani: étkezési jegy, képzési vagy gondozási utalvány stb.
- *Ártámogatás, szubvenció, dotáció:* a piacokon megvásárolható jóságok, szolgáltatások árához költségvetési forrásból történő kiegészítés, amit az emberek leginkább a vásárolt termékek „olcsóságán” érzékelnek: például tömegközlekedés, gyógyszer, energia stb.
- *Fogyasztói adókedvezmény:* bizonyos termékek olcsóbb megvásárolhatóságát lehetővé tevő kedvezmény – például alapvető élelmiszerek, könyv, tankönyv, kultúra, kisebb fogyasztási adóval való terhelése stb.
- *Szervezetek számára biztosított adókedvezmények:* közhasznú (nonprofit) szervezetek adókedvezményei, illetve közhasznú tevékenységek (például munkahelyteremtés, környezetikár-elhárítás stb.) alapján megállapított eseti adókedvezmények.
- *Törvény általi kötelezés bizonyos kiadások finanszírozására:* például a kötelező magánnyugdíjrendszerek kiadásait sokan (így olyan nemzetközi szervezetek, mint az EU vagy az OECD) a közkiadások között is figyelembe veszik.

Mit mutatnak a számok?*A szociális célú támogatások megoszlása Magyarországon (2004)*

	Összeg (milliárd Ft)	Arány (%)	GDP százalékában
Pénzbeli támogatások	1406,1	62,6	6,9
Biztosítási alapú juttatások (nyugdíj) nélkül	158,9	7,1	0,8
Nem biztosítási alapú juttatások	849,1	37,8	4,2
a) Jövedelemtől független juttatások	342,3	15,2	1,7
Ebből családi pótlék	185,5	8,3	0,9
b) Jövedelemigazoláshoz kötött juttatások	108,7	4,8	0,5
c) Adókedvezmények	398,1	17,7	2,0
Ebből adójóváírás	238,7	10,6	1,2
Természetbeni támogatások	297,6	13,3	1,5
Ártámogatások	541,5	24,1	2,7
Gyógyszerár és gyógyászati segédeszköz támogatás	332,0	14,8	1,6
Fogyasztóiár-kiegészítések	103,8	4,6	0,5
Termelési támogatások, közlekedés normatív támogatása	61,9	2,8	0,3
Gázártámogatás	43,8	2,0	0,2
Összesen nyugdíjak nélkül	2245,2	100,0	11,0
Nyugdíjak	1678,9		8,2
Összesen nyugdíjjal együtt	3924,1		19,2

Forrás: PM

1. Mely finanszírozási formák képezik a legnagyobb tételeket?
2. Melyek azok a közfinanszírozási formák, amelyek nem jelennek meg a Pénzügyminisztérium kimutatásaiban? Miért?
3. Nézzon utána: mi változott azóta?

Magánfinanszírozási formák

Az alábbiakban jelezzük azoknak a pénzeknek a sajátosságait, amelyek valamilyen „magánzsebből” kerülnek a szolgáltatók kasszájába. E magánpénzek olykor tiszta piaci vásárlások, máskor „eltérített” „kvázipiaci” szerződések, ám olykor állami kötelezések során cserélnek gazdát. A magánpénzek ennyiben igen különböző természetű tranzakciók során járulhatnak hozzá a közszolgáltatások finanszírozásához.

- *Piaci vásárlás, „fee for service”* – a teljes ár megfizetése a szolgáltatásért – jellemzően olyan esetekben, amikor a szolgáltatásra való jogosultságot az állam nem ismeri el, de az ügyfél mégis, szabad döntése szerint igényt tart rá, megveszi.
- *Szubvencionált, dotált termék piaci vásárlása:* A magánfogyasztó a saját piaci döntése alapján, a tényleges piaci árnál kisebb összeg megfizetése révén jut hozzá az általa kívánt ellátáshoz, szolgáltatáshoz, ilyen például a fogyatékos embereknek biztosított kedvezményes gépjárművásárlás, vagy a kedvezményes tarifákon működő taxi, a szállítószerződés igénybevétele.
- *„Önköltségi ár”* – jellemzően közintézmények, közszolgáltatók kedvezményes értékesítési gyakorlata, amelyben az ár nem tartalmaz hasznót, megtérülést, profitot, csak az ellátás önköltsége alapján kalkulálják az előzőekhez hasonló esetekben (például a közétkeztetés igénybevételekor).
- *„Térítési díj”, „co-payment”:* Az állam által megállapított szolgáltatások igénybevétele után kötelezően fizetendő összeg, amelynek nagyságát az igénybe vett szolgáltatás költsége-értéke és/vagy az igénybe vevő jövedelmi helyzete alapján állapítanak meg, mint például a szociális intézményben élők által fizetendő térítési díjak, vizitdíj stb.
- *Magánszervezetek számára kötelezően finanszírozandó ellátások:* Olykor törvény kötelez magánszervezeteket, elsősorban munkaadókat bizonyos ellátások finanszírozására – ilyen például a betegszabadság alatti bér kifizetésére vagy az utazási támogatásra.
- *Adókedvezménnyel támogatott magánszervezeti ellátások:* Szintén ebbe a körbe tartoznak olyan – önkéntes döntés (például kollektív szerződés) alapján járó, de adókedvezménnyel támogatott – munkáltatói ellátások, mint a vállalati étkeztetés vagy támogatott üdülés; de idesorolhatjuk a különféle alapítványi és egyesületi szponzorációkat vagy a civil szervezeteken keresztül adómentesen nyújtott támogatásokat is.
- *Magánszervezetek, így vállalatok által szervezett önkéntesség,* fizetetlen munkák, kampányok.
- *Magánszemélyek és privát vállalati befizetésekből képzett alapokból finanszírozott pályázati programok, projektek.*

Folyamatos működés és egyszeri fejlesztés finanszírozása közötti különbség

Általában nem szokás különbséget tenni pénz és pénz között: a pénz általános fizetőeszköz, amit gyakorlatilag bármire el lehet költeni. A szociálpolitikai pénzeket azonban érdemes megkülönböztetni aszerint, hogy mit lehet a különböző forrásokból finanszírozni, mire lehet a különböző pénzeket elkölteni. Mindenekelőtt érdemes megkülönböztetni

- *a működtetés finanszírozási formáit* – amelyek a rendszeres működéssel járó kiadásokat, így a dolgozók bérét, a használt épületek rezsijét, az eszközök használatát hivatott finanszírozni – ilyen célú állami finanszírozási eszközök a normatívák, a különféle rendszeres szolgáltatásvásárlási konstrukciók; míg a magánbevételek közül a napi működés során nyert árbevételek jelentős hányadát ebbe a körbe sorolhatjuk;
- *a tőkekiadásokat, a fejlesztési forrásokat* – amelyek célja az, hogy a pénzen egyszeri jelleggel fel lehessen építeni valamit, ki lehessen alakítani, meg lehessen vásárolni olyan beruházási javakat, amelyek révén a szolgáltatás, az ellátás mennyisége bővíthet, minősége javulhat, az ügyfelek élete könnyebbé válhat, a munkatársak munkakörülményei javulhatnak stb. – ilyen jellegű, egyszeri célokat szolgáló források jellemzően a különféle pályázati források, versenyeken, tendereken elnyerhető egyszeri pénzek, amelyek jellemző kezelési, elköltési módját „projektfinanszírozásnak” is szokás nevezni.

Ha a fentebbi két fejezet hosszú listáit áttekintjük a jóléti ellátók különféle formáiról, valamint arról, hogy milyen sokféleképpen mozoghat a pénz a sokféle ellátóhoz – akkor érzékelhetjük azt, hogy mennyire különbözőek lehetnek különböző országok jóléti rendszerei, azok működési módozatai, „rezsimjei”.

És talán azt is megérthetjük, hogy a pontos tipológiák helyett miért használja a szakirodalom oly gyakran az érzékletes, de nem túl kifejező „welfare mix”, „jóléti keverék” kifejezést.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Nevezzen meg olyan, Ön által is ismert jóléti szervezeteket, intézményeket, csoportosulásokat, amelyeket be tudna sorolni a jelzett típusokba! Próbálja meg saját tapasztalatait összevetni a leírtakkal!
2. Meg tudna-e nevezni olyan szociálpolitikai-jóléti feladatot, amelyet valamilyen más szereplő jobban meg tudna oldani annál, mint ahogyan a jelenleg feladatot ellátó képes erre? Miért gondolja így?
3. Mely intézményi-szervezeti formák a legfontosabbak Ön szerint a hazai szociálpolitikai-jóléti rendszerben? Miért gondolja így?
4. Ön szerint a jólét biztosításában mely intézményi formák a leghasznosabbak, melyek a leginkább előremutatóak a társadalmi viszonyok alakítását illetően? Miért?
5. Az elmúlt évtizedek hazai változásai milyen arányeltolódásokat hoztak a jólét szereplői között? Mivel magyarázza ezt, és hogyan értékeli a fejleményeket?
6. Próbálja meg felidézni, hogy az Ön által ismert szociálpolitikai ellátások, szolgáltatások miképpen jutnak pénzeikhez, bevételeikhez! Milyen változásokról tud ezen a téren az elmúlt időszakban? Mivel magyarázhatók és hogyan értékelhetők e változások?
7. Próbálja meg felidézni, hogy az Ön által ismert ellátások milyen csatornákon, milyen formákban juttatnak ügyfeleknek, felhasználóknak, fogyasztóknak pénzbeli, természetbeni vagy szolgáltatási támogatást! Milyen változásokról tud ezen a téren az elmúlt időszakban? Mivel magyarázhatók, és hogyan értékelhetők e változások?
8. Ismer-e olyan programot, civil vagy állami szervezetet, ahol gondot okozott az, hogy összekeveredtek a működtetés és a fejlesztés forrásai, illetve ahol a pályázati program időszakában a fejlesztési forrásokat is működtetésre fordították? Milyen problémák adódtak ebből? Ön hogyan előzte volna meg ezeket a problémákat?

A jóléti kormányzás és adminisztráció

A közszolgálatok szerkezete – a szervezés és a problémakezelés szintjei

Az egyes országok jóléti berendezkedései igencsak eltérőek lehetnek – az állami berendezkedés és felépítés, a történeti hagyományok és a fejlettség, valamint a különféle politikai prioritások függvényében. Hogy a különbségeket megértsük, ahhoz hasznosnak tűnik elkülöníteni a közszolgálatok, közszolgáltatások különféle szintjeit, rétegeit, ahol különféle absztrakciós szinteken jelennek meg a problémák és a megoldandó feladatok.

- „Egyedi problémák mint egyéni igények” – ez a szint egyfajta megértési és szabálykövetési feladatkört takar: A hivatalos kategóriák valamelyikébe be kell azonosítani az egyéni igényeket, ki kell keresni az erre vonatkozó szabályokat, és – mintegy mechanikusan, követve az írott jogi és szakmai instrukciókat – alkalmazni kell a szabályokat. Általában ez a szint a közigazgatási ügyintézők, igényléselbírálok vagy ügyfélszolgálati munkatársak szintje.
- „Egyedi problémák mint sajátos élethelyzetek” – általában ez a szint a magasan képzett szakemberek szintje: Körültekintően fel kell állítani a diagnózist, a speciális egyéni helyzetre igazítva meg kell határozni a vonatkozó,

az esetre releváns sztenderdek, és a rendelkezésre álló eszközök közül ki kell választani az adott eset, probléma, élethelyzet megoldásához legmegfelelőbb verziót. Ilyen jellegű szolgáltatási szinteken dolgozik a legtöbb segítő szakember, az orvos, a szociális munkás, a védőnő, az álláskereső tanácsadó, a gyermekvédelmi és rehabilitációs szakember.

- „*Speciális ellátás rendszeres és rendszerszerű megszervezése és működtetése*” – ügyfelek, problémák, élethelyzetek bizonyos jól lehatárolható körére, típusaira vonatkoztatva valamilyen rendszeres, sztenderd, általában eredményre vezető megoldások megszervezése. Jellemzően ilyen elvű a specializálódott ellátási intézmények, szolgáltatások igazgatásának a szintje, mint például egy-egy iskola, időseket gondozó bentlakásos otthon, vagy egy kórházi osztály felügyelete és irányítása.
- „*Összefüggő ellátásszervezés*” – rokon területeken dolgozó, egy-egy területet, térséget, régiót ellátó szervezetrendszer irányítása, ideértve a különféle ellátási formák belső arányainak meghatározását, az intézmények közötti határok megrajzolását és az átjárhatóságok kritériumainak, elveinek, szabályainak meghatározását, valamint az adott szabályrendszerek között az ágazat működtetését, finanszírozását, az ügyfélkör és az ellátókapacitások közötti arányosságok fenntartását. Hasonló szintet takar egy-egy önkormányzat, település jóléti apparátusának, adminisztrációjának irányítása; térségi szintű együttműködések és fejlesztések koordinálása egy-egy ágazati területen.
- „*Összefüggő szakmai politika*” – ez alapvetően a politikai tervezés és menedzsment feladatkörét jelenti – idesorolva a jogszabályi, finanszírozási keretek meghatározását és karbantartását; a működési engedélyeztetés kritériumrendszereinek és a jogosultsági köröknek az egymással összefüggő meghatározását, a politikai és érdekkonfliktusok kezelését, menedzselését, a döntéshozatali mechanizmusok működtetését. Ez a szint gyakran hiányzik a jóléti rendszerek működtetésében, különösen ott, ahol ad hoc kampányok, programok, szavazatmaximalizálás érdekében tett végiggondolatlan ígérek és elkötelezettségek jelölik ki a legfontosabb teendőket – és nem valamiféle szisztematikus, következetes, egymással összefüggő lépések, intézkedések vezérlik a jóléti ágazati politikákat.

Szociális ellátások és szolgáltatások menedzselési magatartásformái

Sokféle attitűd, hozzáállás, törekvés vezethet embereket különféle intézményvezetői rutinjaik működtetésében, vezetői magatartásaik megválasztásában. Ha ezeket a modelleket, vezetői karaktereket röviden jellemezni akarnánk, akkor – az általános (azaz leginkább gazdasági) menedzsmenttankönyvek modorában – a legfontosabb három típust a következőképpen jellemezhetnénk:

- „*Szakmai vezető*”: Magasan iskolázott, magas presztízsű, nagy tudású (általában az adott szervezeti egységben a legmagasabb szakértelműnek tartott) szakember, akit mindenekelőtt a szakmához, a hivatáshoz tartozás és a még magasabb szakmai elismerés becsvágya hajt, és aki számára a lehető legmagasabb szakmai színvonal elérése a legfontosabb teljesítmény, a legfőbb teljesítendő követelmény.
- „*Hivatalnok vezető*”: Legfőbb, legértékesebb tudását az irányítása alá tartozó területen a fontos események, történések rendszerezett adminisztrálása, bizonylatolása és átlátható, ellenőrizhető, számon kérhető rendszerbe való szervezése jelenti. Személyes motiváltságának a köz szolgálata, a közszolgálati ethosznak való megfelelés az alapja – és leginkább akkor és általa tekint elégedetten a saját és általa irányított szervezet munkájára, ha azzal a felettesei, kinevezői is elégedettek.
- „*Menedzser vezető*”: Legfőbb szaktudásának, szakmai erényének a dolgok hatékony, eredményes intézését, a rá vonatkozó szabályozási keretek között a rendelkezésére álló erőforrások célra tartó, ha kell, trükkösen újító kombinálásának képességét tekintik. Motiváltságát jelentősen erősítik a vele szemben támasztott követelmények, az eredményességet honoráló ösztönzők, és ezeknek megfelelően a kitűzött teljesítmények, teljesítménymutatók elérését tekinti legfőbb eredményeinek.

Mindhárom vezetői-szervezői típus lehet igen sikeres és botrányosan eredménytelen vezető. A sikerességek nagyban múlnak azon, hogy valaki felismeri-e a saját erényeit és hiányosságait; és ez elvezeti-e őt arra, hogy hiányzó

képességeit, tudásait, az általa ellátatlan funkciókat másvalakivel kellő súllyal pótolta ki az általa vezetett szervezeten belül. Emiatt szokás bármiféle vezető legfőbb erényének tartani azt, ha jól tudja elosztani a munkát, és ezzel együtt jól képes delegálni a felelőségeket – míg a munka folyamatát követve, eredményesen képes visszacsatolásokat kapni a dolgok állásáról, és ezáltal ellenőrizni, kontrollálni és szintetizálni képes a folyamatokat.

A közigazgatás funkciói és szerkezete – decentralizáció

A jóléti közigazgatás körébe azokat az állami szereplőket szokás besorolni, akik valamilyen szinten követik, érvényesítik a törvényi szabályokat, és akik ezáltal „csinálják”, végrehajtják a jóléti politikákat. A közigazgatás szereplőit gyakran csoportosítjuk *ágazatonként* (például oktatás, egészségügy, foglalkoztatáspolitikai stb.), és az *egyes intézmények által betöltött funkcióként* (hatósági, szolgáltatói, finanszírozói stb. funkciók). Mind az ágazati, mind a funkcionális besorolásokat mintegy keresztbe metszi az a szempont, hogy milyen *igazgatási szinteken* működnek az igazgatás szervei, intézményei. Így meg szoktunk különböztetni:

- országos, központi, nemzeti szintet, például minisztériumok, országos hatókörű szervek, főhatóságok;
- regionális szinteket;
- megyei szintet;
- kistérségi, mikrotérségi szintet;
- települési-önkormányzati szintet;
- településrészi, lakónegyedi szintet.

Valamennyi igazgatási szinten a jóléti közigazgatás legfontosabb funkciója az, hogy a különféle forrásokból, különféle finanszírozási csatornákon forrásokkal ellátott, különféle ellátások és ellátók ténykedését az állam korábban jelzett beavatkozási módszereivel, azok körülményeit és óvatos alkalmazásával összefogja, koordinálja. Természetesen ez a koordinatív funkció – mint bármilyen koordinatív funkció –

- akkor sikeres, ha konszenzust, megegyezést keres az érintett szereplők között;
- ám egyfajta hatalmat, mások befolyásolásának a képességét is takarja akkor, ha nem sikerül elérni, megtalálni a konszenzust, ha nem sikerül mindenben egyetértést találni;
- a koordinálás magában foglal direkt, közvetlen ellátási feladatokat is – vagy legalábbis ellátások közvetlen utasításokon keresztül irányítását;
- de egyre nagyobb hangsúllyal képviseli olyan indirekt befolyásolási eszközök célra tartó alkalmazását is, mint a különféle szabályozási tartalmak és ösztönzők, egyéni gazdasági érdekeltségeket a közcélok megvalósítása irányába terelő finanszírozások, valamint a normák teljesülését ellenőrző hatósági ellenőrzések.

A bonyolult koordinációs feladatkört a közigazgatás csak megfelelően differenciált szervezeti felépítésben tudja ellátni. A szervezeti differenciálódás két legfontosabb szempontja az összeférhetetlen funkciók, a jóléti szektoron belül értelmezhető „hatalmi ágak” szétválasztása, illetve a megfelelő igazgatási szintek megtalálása, a jóléti rendszer megfelelő decentralizálása.

A különféle jóléti funkciók, hatalmi ágak szétválasztásának kérdése annál nagyobb jelentőségű, minél vegyesebb képlet a „jóléti mix”, minél többféle szereplő vesz részt a jóléti ellátásokban. Ilyen helyzetekben ugyanis nem túl szerencsés megoldás az,

- ha ugyanaz az állami szerv szabályozza bizonyos területek, szolgáltatások működését, mint amely maga is felügyel, működtet szolgáltatót az adott területen;
- vagy ha ugyanaz az állami szerv vásárol közpénzen jóléti szolgáltatást, amely maga eladóként, szolgáltatóként is jelen van az adott területen stb.

Az ilyen problémák gyakori előfordulását szokták a „szektorsemlegesség” és „normativitás” elveinek érvényesülését gátló tényezőnek tekinteni. Épp ezért az állami szervek fölösleges elburjánzását mint korlátozó elvet igencsak érvényesítve, de a lehetőségek határain belül a modern jóléti közigazgatásban szervezetenként is szét szokás választani az olyan állami-közigazgatási funkciókat, mint

- a szabályozás, a mindenkire vonatkozó normák és sztenderdek felállítása;
- közszolgálati intézményfenntartás, működtetés;
- állami források allokálása, különösen versenyeztetett (pályázati) projektfinanszírozás és szolgáltatásvásárlás;
- ügyfelek ellátásra való jogosultságainak megállapítása, különösen olyan rendszerekben, ahol ezután erősek az ügyfelek választási lehetőségei, ahol nem közvetlenül az ellátó intézményhez kerül, hanem az ügyféllel együtt mozog a pénz (például utalványos rendszerek, ápolási biztosítás stb.);
- a normák ellenőrzése, hatósági kontroll;
- fogyasztóvédelem, minőség-ellenőrzés, az ügyfelek jogainak védelme stb.

Hasonlóan nincsen általános recept a decentralizáció megfelelő fokának kijelölésére – bár a közhelyek szintjén sokan vélik úgy, hogy minél kiteljesedtebb a decentralizáció, annál jobb. Általában két elv közötti helyes egyensúly megtalálása vezethet fenntartható, eredményes közigazgatási koordináció kiépüléséhez, amely két elv gyakorta, sőt szinte mindig konfliktusban áll egymással:

- *Szubszidiaritási elv:* Egyfelől helyesebb a döntéseket minél közelebb vinni az emberekhez, minél inkább olyan szinteken dönteni, ahol a döntéshozók tisztában vannak azzal, hogy kiknek milyen élethelyzeteibe, milyen várható hatással avatkoznak be, és emiatt képesek az optimális döntéseket meghozni – innen nézve a kicsi, széttagolt megoldások a célra vezetőek.
- *Méretehatékony elv:* Másfelől olyan szereplőket, szervezeteket érdemes döntésekkel felruházni, akik/amelyek rendelkeznek a megfelelő szociális és szakmai szakértelemmel, rendelkeznek a döntések következményeinek számbavételével, és képesek a döntések következményeinek érvényt szerezni – például azért, mert megfelelő szakmai, adminisztratív és gazdasági kapacitásokkal rendelkeznek ahhoz, hogy az ellátást megszervezzék és működtessék. Ez az elv általában méretbeli koncentrációt, olykor igazgatási centralizációt követel. (A nagyon kicsi, néhány száz lakosú kis önkormányzatok esetében gyakori probléma az, hogy a törvényben kötelezett önálló szolgáltatásaik üzemeltetéséhez nincsen megfelelő szakemberük, nincsen megfelelő gazdasági és igazgatási adminisztrációjuk, gyakran még az elemi irodai feltételek, pl. számítógép is hiányzik. Mindez nagyobb településeken, nagyobb szervezetekben sokkal könnyebben biztosítható.)

Tervezés, követés, értékelés

Az elvek gyakorlattá válása általában bonyolult, szerteágazó feladat, amit tervezésnek szokás nevezni. (Ez a közszolgálatokra vonatkoztatott „tervezés” igencsak más, mint a magyar nyelvben még a szocializmus időszakából itt maradt „tervezés” fogalma – amely leginkább parancsot, utasítást jelent.)

Ma már mindenfajta tervezéssel szemben elvárt minimális követelmény az, hogy a jóléti, közpolitikai intézkedéseket, döntéseket – így új törvények megalkotását, régiók módosítását, pályázati keretekben vagy más módon támogatott, finanszírozott programokat, projekteket – megfelelően elő kell készíteni. Ennek az előkészítési munkának tartalmaznia kell

- a célok meghatározását és kinyilvánítását;
- a módszerek kiválasztását és pontos körülírását;
- és egy részletezett cselekvési tervet arról, hogy milyen ütemben, milyen fázisokon és lépéseken keresztül vélik a tervezők megvalósítani a kitűzött célokat.

Általában az ilyen leegyszerűsített tervek is megfelelőek akkor, ha az állam a megfelelő szinten, az adott jóléti ágazatban a megvalósítás valamennyi feltétele fölött erős kontrollt gyakorol, magyarul: ha a célokat közvetlen állami intézkedések sorával el lehet érni.

Ha azonban az adott cél csak többféle szereplő sokszínű aktivitásán keresztül érhető el, akkor ennél bonyolultabb *tervezési folyamatra* van szükség, amely kitér

- *a környezet és a környezeti hatások elemzésére és értékelésére*, amely rögzíti a tágan értelmezett környezeti hatások várható irányát és erősségét;
- *az elvont és a gyakorlatias célok teljes körének megnevezésére és beazonosítására*, ideértve azoknak a kritériumoknak, mérőszámoknak, mértékeknek a beazonosítását, amelyek eléréséhez a tervezett intézkedéseknek el kell vezetniük;
- *az azonos célokat szolgáló alternatív utak és módszerek számbavételére*, az egyes alternatívák előnyeinek és hátrányainak mérlegelésére;
- *a várható hatások és következmények előzetes számbavételére*, idesorolva azokat a hatásokat, külső körülmények változásaiban várható következményeket is, amelyek befolyásolják a célok elérésének valószínűségét, illetve a célelérés „árait”, a meghozandó áldozatok mértékét;
- *az előnyök és hátrányok*, a várható következmények figyelembevételével *a legnagyobb eséllyel kecsegtető módszer kiválasztására* – akár a korábban számba vett módszerek újszerű kombinációjaként meghatározva az alkalmazandó módszert;
- *a megvalósítás tervére*, amely az akciók, intézkedések megnevezésén túl felméri az egyes lépések megtételéhez szükséges erőforrásokat, kapacitásokat, valamint megnevezi a felelősöket is;
- *a követés és értékelés rendjére* – amely folyamat a lehető legobjektívebb (bizonyítékokra, jól meghatározott mérőszámokra épít), és amely menet közben is módot ad a szükséges beavatkozásokra, illetve a folyamat végén is lehetőséget ad nemcsak az elért eredmények felmérésére, de a következő, hasonló akciók sikere érdekében a tanulságok levonására is.

A fentebb vázolt racionális összefüggésekre épülő tervezési modellben valószínű, hogy a gyakorlatban szükségesnél részletezettebb, túl sok adattal kell dolgozni. Ám általában sajnos nem tudható előre, hogy mi az, ami túl sok és felesleges, és mi az, ami nélkülözhetetlen – és így e túl sok dologra szükség van ahhoz, hogy a tervezett jóléti program, intézkedés világos, érthető, követhető, ellenőrizhető, gyanúsítgatásoktól védett lehessen. Tehát a részletezett program megszolgálja kidolgozásának erőfeszítéseit – politikai és szakmai értelemben feltétlenül.

A tervezés, követés, értékelés folyamataiban egyre nagyobb jelentőséget szokás tulajdonítani annak, hogy a folyamat minden fázisában vehessenek részt mindazok, akiket érintenek a változások, és ezen belül is döntő jelentőségű az a követelmény, hogy a szociálpolitikai célcsoportok ne „passzív tárgyként” legyenek részesei a folyamatoknak, hanem aktívan hallathassák hangjukat, akaratukat.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Az Ön által ismert különféle ellátások milyen jelleggel, milyen problémakezelési szinteken igyekeznek megoldani feladataikat? Próbálja meg az Ön által ismert példákkal illusztrálni a különböző problémakezelési szinteket és típusokat!
2. Milyen vezetői típusokkal találkozott már azoknál a szociálpolitikai intézményeknél, szervezetknél, szervezeteknél, amelyeket valamennyire megismert? Próbálja meg a különféle vezetői karaktereket jellemezni és értékelni!
3. Jellemezze az elmúlt évtizedek jóléti decentralizációs folyamatait! Milyen ellátási formákban, milyen feladatok, felelőségek és döntési kompetenciák kerültek alacsonyabb igazgatási szintekre?

4. Hogyan értelmezi és értékeli e decentralizációs folyamatokat? Mi volt a folyamat indoka, oka? Miért épp így történt? Kinek az érdekében állt a decentralizáció? Kinek vált hasznára?
5. Próbálja meg egy Ön által fontosnak tartott szociálpolitikai döntéshez szükséges előkészítő munka lépéseit és fázisait konkrétan is meghatározni! Honnan próbálna meg begyűjteni a fontos információkat, adalékokat, és milyen fázisba kiket vonna be? Kiknek milyen döntési lehetőséget biztosítana az előkészítés során?
6. Próbáljon meg az itt jelzett szempontok szerint értékelni valamilyen Ön által is ismert programot, ellátási formát, szolgáltatást! Érveljen amellett, hogy a megítélése alapjául választott értékek, értékelési szempontok miért fontosak és lényegesek! Próbáljon megnevezni olyan értékelési szempontokat is, amelyek általában fontosak és érdekesek lehetnek – de az Ön példájában ezeknek nincsen jelentőségük!

A jóléti ellátások megszervezése

Célzás – elvek és módszerek

Minden szociálpolitikai, jóléti programnak feltétlenül meg kell neveznie, be kell azonosítania az embereknek azon csoportját, akiknek az életét, életkörülményeit az adott program befolyásolni, jobbítani akarja. Ebben az értelemben *minden szociálpolitikai programot „be kell célozni”*, körül kell írni a vonatkozó célcsoportot, és olyan intézkedéseket kell megtenni, amelyek révén a megcélzott célcsoporthoz eljut az adott támogatás, méghozzá úgy, hogy érdemben javít is a körülményeiken.

A célzottság hibái, tévedései a program hatékonyságát és főleg hatásosságát rontó hibák, különösen az alábbi, közgazdaságtani-menedzsmenti szótárból átvett fogalmakkal körülírt tipikus esetekben:

- „*Holtsúly*”, „*holttőke*” („*deadweight*”) – A kapott támogatásnak, segítségnek nincsen érzékelhető hatása a támogatottak életére, a segítség rendszerint túl kicsi ahhoz, hogy ettől könnyebb legyen az élet – viszont összességükben már számottevő tömeget, nagy kiadási tételt, „holt súlyt” képeznek.
- „*Selejt*”, „*káló*”, „*felesleges, elpocsékoltság ráfordítás*” („*spoilovers*”) – A támogatást az is megkapja, akinek semmi szüksége rá, semmi nem indokolja a támogatást, a közpénz költségét.
- „*Alacsony elérési arány*”, „*alacsony lefedettség*” („*low take-up*”) – A támogatást nem kapja meg mindenki, akinek elvileg, a deklarált szándékok szerint meg kellene kapnia. Ez nem csupán amiatt okoz gondot, hogy egyesek ellátatlanok maradnak, hanem amiatt is, hogy problémáikat nem a megfelelő, célszerű eszközökkel fogja megpróbálni orvosolni – ami olykor extra magas többletköltségeket is eredményezhet.

Nagyon ritkán fordulnak elő, gyakorlatilag kivételesnek tekinthetők azok a támogatások, amelyeket mindenki megkap (például alapvető élelmiszerek ártámogatása, kötelező, ingyenes védőoltás, tankötelezettség stb.). Ehhez képest minden jóléti program, támogatás: célzott.

A célzottság fogalmát gyakran összekeverik a szelektivitás fogalmával, és ennyiben az univerzális szociálpolitikai módszerek ellentétéként értelmezik a célzottság fogalmát. A szelektivitás elve szerint az ellátásokat le kell szűkíteni a rászorulókra, leginkább a szegényekre – ennek megfelelően a célzás alapvető eszköze a jövedelem és a vagyon mérése, tesztelése. A célzás azonban messze nem mindig jelent rászorultságot és jövedelemtesztet, hiszen a legtöbb univerzális ellátás sem mindenkinek jár, hanem célzott: céloz a gyerekekre, gyerekes szülőkre, az idős emberekre stb.

A fogalmak között nem mindig lehet tiszta határvonalat húzni. Ha például valamilyen szociológiai, társadalomstatistikai kategóriák szerint csaknem olyan jól körülírhatók a szegények csoportjai, mint a jövedelemmérés eszközeivel (pl. 4 és több gyermeket nevelő egyedülálló szülők; legfeljebb 8 általános iskolát végzett szülők gyermekei, nyugdíjra jogosultságot nem szerzett idős emberek stb.) – akkor az univerzális módszerek akár jobb célzást is elérhetnek, mint a jövedelemteszt alkalmazása. Különösen tipikus ez a helyzet olyan országokban, ahol az adómorál gyenge, az adóztatás révén nem mérhetők jól a jövedelmek – hiszen ilyenkor a szociális hatóságok sem igen alkalmasak jobb jövedelemmérésre. Ezért a fejlődő világ térségeiben a Világbank is a társadalmi csoportokat

körülíró „csoportos célzási” technikákat, legjellemzőbben a demográfiai-társadalomstatistikai kategóriákkal operáló univerzális módszerek alkalmazását tartja a legmegfelelőbb célzási módszernek.

A jogosultságok, mértékek és arányok kalibrálása

A piaci elosztási mechanizmusban, a privát világ gazdaságában az igények és a lehetőségek; a kereslet és a kínálat közötti egyensúlyt az árak, az árakat szabályozó automatizmusok tartják egyensúlyban: ha nő az ár – csökken a kereslet; ha csökken az ár – akkor nő a kereslet; és fordítva: ha nő a kereslet – akkor nőnek az árak; ha bővül a kínálat – akkor csökkennek az árak. Azaz *a piac az árakon keresztül szelektálja a fogyasztókat*: ha valamit valaki ki tud fizetni, meg tud venni, akkor létrejön az üzlet; ha valami valakinek túl drága, akkor nem.

A jóléti, szociális területen, de általában a közszolgáltatások területén adminisztratív eszközökkel lehet és kell a korlátozásokat érvényesíteni. Sokan félreértik, és úgy gondolják, hogy a korlátozás elveiről csak a költségeket leszorítani, a közkiadásokat megfaragni szándékozó politikusok és hivatalnokok vonzalma alapján szokás gondolkodni.

Pedig ez nem így van. A közszolgáltatások költségvetési keretei minden esetben limitáltak, és a szükségképpen limitált költségvetési keretből kell a lehető legjobb politikát, intézkedéseket, támogatásokat, szolgáltatásokat „összerakni”, megfinanszírozni. Vagyis a költségeket mindig kontrollálni kell, minden felelősen gondolkodó szociálpolitikusként az adott költségvetési kereteken belül kell a lehető legtöbb és legjobb ellátást „kitermelnie”. Ehhez pedig tudnia kell azt is, hogy hogyan, milyen eszközökkel lehet a kereteken belül tartani a spontán módon gyakorta elszabaduló igényeket, költségeket.

Ugyancsak a költségvetési korlátok következménye az is, hogy *nem lehet mindenkinek mindazt biztosítani, amit elvileg bárkinek, bármely egyetlen személynek biztosítani lehetne.* Ha arra törekszünk, hogy az adott szükséglettel bírók körén belül a legtöbb embernek nyújtsunk valamiféle támogatást, akkor olykor számolnunk kell azzal is, hogy ehhez minden egyes embernek kevesebbet, rosszabbat kell nyújtanunk annál, mint amit bárkinek szívesen nyújtanánk. Ha ugyanis ezt nem látjuk be, akkor *a „túl jó”, „túl drága” ellátásból csak kevesebbeknek juthat, azaz mi magunk rekeszthetünk ki embereket az ellátásokból,* méghozzá úgy, hogy azt sem tudhatjuk végül, hogy kinek adtunk és kinek nem.

Soha egyetlen szociálpolitikai szakembernek nem okoz örömet, de olykor mégis muszáj számolni azzal, hogy a kínálati oldalt vissza lehet fogni a következő eszközökkel:

- *Igény visszautasítása, megtagadása:* Ha a jogosultságokat szigorítjuk, kevesebb ember számára ismerjük el az adott ellátásra való jogosultságot, ettől kevesebb ember között osztjuk el a meglevő forrásokat, vagy csak csökkent forrásokat-készleteket osztunk szét az igénylők között – akkor ez a költségek visszafogását jelenti. A visszafogásnak sokféle eszköze van, például a szerencsejátékoknál a bevételből meghatározott nyereményalap csökkentése után a visszafogás véletlenszerű. A szociálpolitikában ennél tudatosabb, koncepciózusabb stratégiát szokás elvárni.
- *Késedelem, várólista:* Az időben hátráltatott teljesítés rövid távon költségvisszafogást jelent.
- *Szűrés és rugalmas helyettesítés:* A nélkülözhető ellátási elemek elhagyása vagy olcsóbb, takarékosabb alternatívákkal való kiváltása (például olcsóbb gyógyszerekkel kiváltani a drágábbakat).
- *„Hígítás”, a minőség és a fajlagos költség visszafogása:* Az egy főre jutó fajlagos költségeket csökkenteni, akár azzal, hogy az egy főre jutó szolgáltatás mennyiségét csökkentjük, akár a minőség rontásával.

A keresletet csökkenthetjük azzal,

- ha a *jogosultsági kritériumokat szűkítjük*, ha kevesebb ember számára biztosítjuk az ellátásra való jogot;
- ha *növeljük az ügyfelek anyagi terheit*, például emeljük a szolgáltatásért fizetendő térítési díjakat;

keresletcsökkentő hatása van a *szolgáltatás igénybevételeivel járó megbecsültség, presztízs csökkentésének*, szélsőséges esetben a szolgáltatás igénybevételeitől való elrettentésnek – ilyen „keresletcsökkentés” ha nem is teljesen tudatosan,

de gyakran megesik például alkohol- vagy drogterápiák esetében – olykor tudatosan „rontják le” a hajléktalanellátások szintjét úgy, hogy az vonzó maradjon a „híd alatt alvással” szemben, de ne vonzza az elvileg munkásszállón vagy albérletben lakni képeseket (ezt fejezi ki a magyar „fapados”, „fapad” megjelölés).

A költségek kontrolljával nem könnyű szembesülni, de minden igazságossági, hatékonysági és eredményességi-hatásossági szempont megköveteli ezt. A legkellemetlenebb, legtipikusabb probléma abból fakad, hogy ha az előbb érkezőknek az elérhető legmagasabb szintű ellátást akarnánk biztosítani, akkor hamar elköltenénk a költségvetési kereteket. Tehát nem lehet mindenkinek a lehető legjobbat biztosítani, vagy ha mégis megpróbáljuk, akkor ezzel a lehető legkirekesztőbb, legigazságtalanabb rendszert fogjuk működtetni.

Az elbírálás, a jogosultság megállapítása

Arról, hogy ki kap valamiféle szociális támogatást, és ki nem – valamint olykor hogy mi az ellátás konkrét formája és mértéke –, különféle módszereket alkalmazó, különféle elveket követő rendszerekben különböző szereplők hoznak döntéseket. Módszerektől függetlenül fel szoktuk tételezni azt, hogy mindazok, akikre a támogatások elérésének lehetősége akár csak távolról is, áttételesen is vonatkozik – azok számára valamennyi vonatkozó információ könnyen és kényelmesen elérhető, és ugyancsak könnyen, kényelmesen, technikai akadályoktól mentesítve bejelenthetik igényüket egy-egy ellátásra. Gyakran ez a feltételezés megalapozatlan: sokaknak jelent gondot tájékozatlanságuk, a vonatkozó szabályok és eljárások ismereteinek a hiánya, avagy a fizikai megközelíthetőség nehézsége, akadályozottsága az információk megszerzésében és az igények benyújtásában. Az ilyen jellegű egyenlőtlenségek megítélése a lehető legsúlyosabb, a szociálpolitikán messze túlnyúló probléma: az állampolgári és emberi jogok érvényesítésében, érvényesülésében jelentkező egyenlőtlenség.

Az *univerzális módszerek* alkalmazása mellett maga a jog a döntés igazi alapja, hiszen ha objektív mértékek és kategóriák alapján az ügyfél beleesik a jogosultak körébe, akkor az igénylését elbíráló hivatalnoknak gyakorlatilag semmilyen mérlegelési lehetősége nem marad: köteles mintegy mechanikusan alkalmazni a jogszabályt. Univerzális módszerek alkalmazásával a jog mellett az ügyfél a legfőbb döntéshozó: ha megigényli az ellátást, és arra ő jogosult, akkor a hivatal, a hivatalnok már gyakorlatilag nem dönt, hanem csak intézi az ügyet, folyósítja a támogatást.

A *szelektív módszerek* alkalmazása esetén a hivatal a maga eljárási szabályai mentén folytatja le sajátos kiválasztási, szelekciós gyakorlatát. A jog ilyenkor legfeljebb korlátozza a hivatalnokot a döntés tartalmi lehetőségeiben, és ugyancsak korlátozó tartalmú a jog az alkalmazható eljárások dolgában. Ám az arra vonatkozó döntést, hogy az ellátásra szüksége van-e az igénylőnek, és hogy az ügyfél teljesít-e minden jogosultsági kritériumot, a hivatal, a hivatalnok hozza meg. A hivatalnok nagyfokú *szubjektív mérlegelési lehetősége* az elbírálás folyamatába még akkor is nagy hibalehetőséget kódol be, ha a jogosultság elbírálási szabályai elvileg egyértelműek és normatívák, ám kétségtávol, a szelektív elbírálás tételes szabályai olykor az írott normák, szabályok szintjén is bizonyos igénylők, célcsoportok vonatkozásában diszkriminatívak, hátrányosan megkülönböztetők is lehetnek.

Szelektív módszerek esetén épp ezért nagy jelentősége van annak, hogy meg legyenek állapítva az *ügyfélpanaszok elbírálási szabályai*, illetve ennél általánosabban, hogy tisztázva legyenek az *ügyfél panaszjogai, fellebbezési jogai*.

Vannak azonban a jóléti területen olyan jogosultsági döntések, amelyek tisztán az ügyféllel érintkezésbe lépő segítő szakember egyéni helyzetértékelésén és belátásán múlnak, amelyek esetében csak igen absztrakt szinteken beszélhetünk egyáltalán jogokról.

Ebbe a körbe tartozik szinte valamennyi olyan helyzet, amelyben magasan képzett segítő szakemberek közvetlen kapcsolatba lépnek a gondjaikkal hozzájuk forduló emberekkel: amikor az orvos a betegének gyógyszert ír fel, vagy kivizsgálásra küldi; amikor a munkatanácsadó együttműködési szerződést köt a tartósan munkanélkülivel; vagy amikor a szociális munkás életvezetési tanácsot ad a megbillent sorsú ügyfelének. Ilyenkor nem csupán a magas kvalifikáltságú személyes segítséghez való hozzáférés a jogosultság tárgya, hanem abból egyéb jogosultságok is keletkeznek: az orvos által felírt receptre jár a gyógyszerek ártámogatása is, a munkaügyi és szociális szakemberrel való együttműködés olykor a segély igénybevételi lehetőségének az alapja stb.

Más szóval azt is lehet mondani, hogy a szociális jogok és a jogokra épülő univerzális módszerek annál inkább alkalmazhatók, minél inkább egyszerű, mechanikusan eldönthető kategóriákba sorolás alapján orvosolhatók a

helyzetek; és azt lehet remélni, hogy igen egyszerű, primitív eszközzel (az esetek zömében: kizárólag pénzzel) orvosolni lehet a megoldandó helyzetet. Ellenben *minél több tényező, bonyolultabb a helyzet; és minél sokszínűbb lehet az előrelépést jelentő „megoldás”* (amiben igen lényeges körülmény az is, hogy minél nagyobb jelentőségű az ügyfél magatartása, hozzájárulása, képessége és hajlandósága a megoldás megtalálásához, és a probléma orvoslását jelentő folyamatban minél több módon vesz részt) – annál nagyobb jelentősége lesz a *diszkrecionális, egyedi belátáson alapuló* döntéseknek és módszereknek.

A szociálpolitikának a korábbi időszakban az volt a legfontosabb célkitűzése, hogy a munkával és jövedelemmel nem rendelkező, munkavégzésre és piaci jövedelemszerzésre képtelen emberek (például öregek, fogyatékosok, eltartó nélkül maradt gyerekek stb.) számára a lehetőségekhez mérten tisztességes jövedelmet biztosítson. E célok eléréséhez igen eredményes, hatékony, jó módszerek bizonyultak az univerzális módszerek, hiszen objektív társadalomstatistikai kategóriákkal könnyű körülírni az elvileg is munkára képtelen lakossági csoportokat.

Az elmúlt évtizedekben a szociálpolitika ügyfélkörében egyre nagyobb hányadot tesznek ki azok az emberek (a családjukkal együtt), akik elvileg képesek lennének dolgozni, ám a munkaerőpiac szűkülése, társadalmi és egyéni hátrányaik, korlátozott munkavégző kapacitásaik miatt mégiscsak kiszorulnak a piaci jövedelem megszerzésére képes aktív, foglalkoztatott státusból. Munkához segíteni valakit csak az egyéni helyzetek szakszerű felméréseire építve, az egyéni ambíciókat, tehetségeket és akaratosakat figyelembe véve, csak az érintett személyek aktív együttműködését elnyerve – vagyis diszkrecionális, egyéni elbíráláson és belátáson alapuló módszerekkel – lehetséges. Vagyis az ügyfélkör összetételének változása olykor a politikai és szakmai meggyőződésektől függetlenül is magával hoz változásokat az alkalmazott módszerekben és a jogosultságokról szóló döntéshozatali metódusokban.

Az ügyfelek hatalommal és méltósággal való felruházása, a fogyasztók kiszolgáltatottságának csökkentése

Az „empowerment”, a *hatalommal és méltósággal való felruházás* koncepciója minden korábbi hangsúlyainál erőteljesebben jelent meg az EU által meghirdetett, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem fontos komponenseként. Mintegy a kirekesztettségéből való kiútként, egyének és csoportok önrendelkezését, legalább a saját sorsuk feletti hatalom és kontroll erősítését célozta az eszmény.

A társadalmi kirekesztés, kirekesztettség ellenében a hatalommal való felruházás célja értelemszerűen elsősorban az önálló boldogulás, a munkaerő-piaci részvétel és a politikai jogokkal való élni tudás, a politikai, közéleti részvétel erősítésének az eszménye lett. Mindezt összefoglalhatjuk úgy is, hogy a hatalommal való felruházás stratégiája elsősorban a piaci és demokratikus versenyben való helytállásban igyekezett megerősíteni a kirekesztett csoportokat.

A hatalomtól és önrendelkezéstől való megfosztottság problémáját azonban nemcsak a piacok és a politikai verseny kontextusában kellett végiggondolni. Fájdalmas felismerés volt az, hogy ügyfelek, fogyasztók csoportjai – vagy akár teljes közösségei – nemcsak hogy hátrányokat szenvednek el a jóléti ellátások területén, hanem olykor a jóléti ellátásokból való kirekesztettségüket is kénytelenek meg tapasztalni. A kirekesztettség oka gyakran az, hogy a jogok, jogosultsági kritériumok nem vesznek figyelembe bizonyos hátrányokat, nincsenek tekintettel bizonyos hátrányos helyzetű csoportok valamely sajátosságaira – ám még gyakrabban fordul elő az, hogy a szelektivitási elven és egyéni elbírálásokra épülő döntési mechanizmusok során méltánytalanul, igazságtalanul, olykor kimondottan diszkriminatív módon bánnak bizonyos csoportokkal. Így a hatalommal való felruházás gondolata a jóléti ellátások területén

- egyrészt azt célozza meg, hogy bizonyos szempontok mérlegelése, értékelése ne lehessen része a döntési folyamatoknak – például a jövedelem tesztelése ne tartalmazhasson olyan elemeket, amelyek az illető személyiségére, magatartására és kulturális normáira vonatkoznak, tudniillik hogy megfelelőek-e;
- másrészt (a jogokkal gyengén aládúcolt egyéni elbírálásra és belátásra épülő döntések során) ne lehessen szisztematikusan hátrányba hozni olyan kisebbségi csoportokat, amelyek a középosztályi normákat képviselő segítőknek nem tetszenek eléggé – sem a megjelenésüket és magatartásukat, sem pedig szexuális viselkedési normáikat vagy fogyasztói mintáikat illetően – vagyis bármennyire kényes dolog ezt kimondani: korlátozni kell az orvosok, szociális munkások vagy védőnők diszkriminatív, olykor megalázó bánásmódját.

A brit szociális munka gyakorlatában a következő szempontok alapján szokás megítélni azt, hogy a jóléti ellátások mennyiben reflektálnak adekvát módon a fogyasztók helyzetére, és mennyiben kerülnek el szisztematikusan azokat a visszaéléseket, amelyeknek a fogyasztók kirekesztettsége, hatalmi gyengesége lehet a kiváltó oka:

- *Elkönyvelhetőség:* A szolgáltatóknak pontosan kell dokumentálniuk mind az ügyfél felvetéseit, problémáit, panaszait; mind pedig az azok nyomán megtett lépéseket, a meghozott döntéseket és intézkedéseket – ezzel rekonstruálhatóvá és ellenőrizhetővé téve ténykedésüket.
- *Képviselés és részvétel:* A képviselés mindenekelőtt a fontos döntéseknél való jelenlétet jelenti, habár ennél többet is magában foglal – gondoljunk csak arra, hogy milyen súlyt adhat az ügyeknek az, ha a fogyasztók, az ügyfelek képviselője kiáll bizonyos követelmények mellett. Ezt a követelményt gyakran fogalmazzák meg úgy, hogy a fogyasztóknak, az ügyfeleknek (sőt az ügyfélként be nem fogadott társaknak is) képesnek kell lenniük arra, hogy „hallassák a hangjukat”.
- *Információ:* A megfelelő információk hiánya, a tájékozatlanság gyakran eredményezi azt, hogy mindazok kimaradnak az ellátásokból, akik nem is tudnak, nem is hallottak róla.
- *Hozzáférés:* A jogokon és tájékozottságokon túlmutatóan olykor a fizikai körülmények zárnak ki embereket a megfelelő ellátáshoz való hozzáféréstől: például a nem megfelelő nyitvatartási idő, a fizikai vagy nyelvi-kommunikációs akadályozottság (aminek ellentéte az „akadálymentesség”) stb.
- *Választási lehetőség:* A hatalomgyakorlás egyik legerősebb formája a választás lehetősége. Aki választhat, annak van hatalma – akár azok felett is, akiket választ, és különösen azok felett, akiket nem választ. A választás lehetősége egyszersmind a kiszállás lehetőségét is jelenti: ott lehet hagyni azt, aki nem megfelelően, nem tisztességesen bánt az ügyfelével – és máshoz lehet ügyfélként, fogyasztóként bejelentkezni.
- *Panaszok orvoslása és elégtételek szolgáltatása:* A panaszok elbírálásának, orvoslásának szabályozott rendje, a szolgáltatók felelősségre vonhatósága és az okozott károkért való elégtételek nyújtására való kötelezhetősége jelentősen erősítheti az ügyfelek hatalmát, befolyását, és gyengítheti kiszolgáltatottságaikat. Mindennek különös jelentősége van az olyan „együttműködésnek” titulált ellátásokban, ahol az eredményre nem vezető akciókért csak és kizárólag az ügyfelek tehetők felelőssé, és csak számukra jelent kockázatot az együttműködésben vállaltak nem teljesítése.

A fenti elemek célja tehát: enyhíteni az ellátó és az ellátásra rászoruló, attól függő helyzetű ügyfél közötti aszimmetriákat, megpróbálni a polgári joghoz hasonló megállapodási-szerződési keretek közé terelni az ellátott és a segítő közötti egyenlőtlen erőviszonyokat megjelenítő bürokratikus kereteket.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ismer-e olyan ellátásokat, amelyek célzása elhibázott? Ezen belül ismer-e olyan ellátást, ahol az egyes embereknek nyújtott támogatási mérték túl kevés ahhoz, hogy érdemben orvosoljon bármilyen problémát? Tud-e olyan ellátásról, támogatásról, amelyet az Ön véleménye szerint némelyek feleslegesen, értelmetlenül vagy céltalanul is megkapnak? És olyat ismer-e, ahol túl nagy arányban nem jut el a támogatás mindazokhoz, akikhez elvileg el kellene jutnia? Melyek ezek az ellátások?
2. Miért gondolja így? Mit gondol, mi okozza ezeket az elosztási hibákat?
3. Hogyan próbálná meg pontosítani az elosztással kapcsolatos célkitűzéseket, szociálpolitikai elveket? A jelenlegihez képest – kinek mire mennyit szánna?
4. Az előző példánál maradva: Ön hogyan csökkentené a megbeszélte elosztási hibákat? Milyen eszközöket, technikákat alkalmazna?
5. Meg tudna-e nevezni olyan ellátási formákat, amelyek jelenleg nem univerzális módszerekkel céloznak – holott Ön szerint ez célravezetőbb lenne? Mi az a probléma, hiba, amit a nem megfelelően megválasztott módszer okoz? Hogyan képzelné el az univerzális módszerek alkalmazását?

6. És fordítva? Ön szerint milyen esetben nem túl célravezetőek a jelenleg alkalmazott univerzális módszerek? Miért gondolja így? Ön milyen elosztási módszert alkalmazna?
7. Vannak-e olyan tapasztalatai, ismeretei, amelyek szerint az elosztás hibáihoz az ügyfelek túlzott kiszolgáltatottsága, tehetetlensége is hozzájárul? Mit lehetne ilyen esetekben elérni az ügyfelek befolyásának, hatalmának, hangjának felerősítésével?
8. Az Ön által felvetett különféle kritikákat, javaslatokat hogyan fogalmazná, fordítaná át a fentebb jelzett értékelési szempontok általánosabb „nyelvére”? Próbálja meg értékelni az Ön által megemlített ellátási példát a jelzett értékelési szempontok szerint!

Jóléti szükséglet, igény – speciális jóléti szükségletekkel, igényekkel jellemezhető célcsoportok

Szükséglet és igény

A szükséglet fogalma többféle értelemben is valamiféle hiányra, problémára utal. Ilyen – különböző értelmű – fogalmakat jelöl a „szükséglet” akkor, ha

- valamiféle problémára, a probléma megoldatlanságára utal – szükséglet a probléma megoldása;
- valami konkrét eszközre, megoldásra utal – a szükséges konkrét dolgokra, szolgáltatásokra, ellátásokra;
- illetve ha a felmerült problémákra adott reakciók, válaszok elégtelenségére utal (hogy azok nem megfelelőek, inadekvátak, alacsony mértékűek stb.) – ilyenkor a „szükséglet” a problémák megfelelő reakciójának megtalálására vonatkozik.



Abraham Harold Maslow (1908–1970), amerikai pszichológus, akit az emberi szükségletek piramisáról szóló teóriája tett ismertté. E munkája alapján is őt szokás tekinteni a „humanisztikus pszichológiai” irányzat atyjának.



Len Doyal (1944–), amerikai filozófus, szociológus, legfőbb kutatási témái az orvoslás etikai, jogi, filozófiai és szociológiai vonatkozásaival, valamint a közpolitikák erkölcsi és politikai meghatározottságával kapcsolatosak.

1



Ian R. Gough brit szociológus, a bathi egyetem szociálpolitika-professzora. A jólét általános kérdésein belül az emberek jóléte és a jólét politikai gazdaságtana összefüggéseivel, valamint a harmadik világ jóléti kérdéseivel, a fejlődő országok jóléti rezsimeivel foglalkozik. Az utóbbi időben a globalizáció és a környezeti kérdések szociálpolitikai vonatkozásairól publikál.



Michael Ignatieff

A korábban idézett Abraham Maslow pszichológiai elmélete a szükségleteket olyan hierarchiába szerveződő piramisként ábrázolta, amely piramis alapjait a dologi-anyagi jellegű szükségletek képezik, és erre épülnek rá a különféle lelki és társas szükségletek.

Len Doyal és Ian Gough társadalomkritikai felvetésükben *a legalapvetőbb emberi szükségletnek a mindenféle kiszolgáltatottságtól és elnyomástól mentes feltételeket tekintették*. Állító módon mindez a tágon értelmezett „egészség” (benne megfelelő táplálkozás, ruházkodás, mentális egészség, életforma, életkörülmények) és az „autonómia” (önrendelkezés, a megfelelő lehetőségek választásának és követésének képessége) alapszükségletként való értelmezését jelenti. A felvetés logikus következménye az, hogy az alapszükségletek kielégítését valamilyen értelemben meg kell tanulni, el kell sajátítani, ahhoz társadalmi mintákat és szokásokat kell követni.

Ignatieff a szükségletek fogalmát összekapcsolta a joggal, a szociális jogokkal, mintegy elismert szükségletnek tekintve mindazt, amit a jogok biztosítanak. Ezen túllépve azonban alapvető szükségletnek vélte azt is, hogy a jogok ne csak egyfajta tárgyasult viszonyban elégtessenek ki szükségleteket, hanem hogy a jogokat alkalmazó társadalmi szereplők tiszteljék a jogokkal bíró embert, ismerjék el emberi méltóságát is.

A fenti fejlemények úgy is összegeezhetők, hogy *a szükségletekről való gondolkodás eredetileg inkább egyéni problémák meghatározására, és azok valamiféle tudományos rendszerezésére irányultak – míg a későbbi és mai*

meghatározások szerint a szükségleteket inkább a társadalmi-politikai intézmények és jogok határozzák meg –, s ennek megfelelően a meghatározás mikéntje is kevésbé tudományos és szakértői feladat, hanem inkább a demokratikus politikai és érdekérvényesítési mechanizmusok végterméke. Vagyis hogy mi is a szükséglet, azt egyre inkább a társadalmak, a társadalmi döntéshozatali mechanizmusok, benne a szükségletekkel bíró emberek maguk döntenek el, a különféle társadalmi erőviszonyok és érdekmechanizmusok függvényében.

A szükségletek között különbséget tehetünk aszerint is, hogy azok miképpen merülnek fel:

- *„Normatív szükséglet”*: Ilyenkor az egyes emberek, csoportok, közösségek vonatkozásában a hiány, a szükséglet valamiféle elvont normához, sztenderdhez viszonyítva merülhet fel. Ilyen normákat általában szakértők, szakmai konszenzusok, ritkábban, ezek nyomán jogszabályok és politikai programok szoktak megfogalmazni: például a megfelelő lakástsztenderdhez viszonyított „lakásszükséglet”. A szükséglet tehát ebben a felvetésben mindig valamiféle kritériumhoz, annak meghatározott mértékéhez viszonyított elmaradást fejez ki. Ilyen normatív szükségletfogalmakat rendezett elméletbe és egyfajta „hierarchiába” Maslow teóriája.
- *„Relatív szükséglet”*: Ilyenkor a hiány nem valamiféle elvont mértékhez, követelményhez, hanem a szokásoshoz, az empirikusan megfigyelhetőhöz igazodik, az átlaghoz való elmaradást fejezi ki. Ilyen kontextusban szokás például felvetni az elmaradt települések, kistérségek „ellátási szükségleteit”, „infrastrukturális szükségleteit” stb.
- *„Érzékelt szükséglet”, „vágy”*: Az emberek olykor valamiféle hiányt érzékelnek – alapvetően másokkal, a környezetükkel összevetve, az ott megfigyelt dolgok közül kiválasztva –, és ez a nélkülözött dolgok iránti vágyakozásuk egyfajta „érezelt szükségletként” értelmezhető.
- *„Kinyilvánított szükséglet”, „igény”, „akarat”*: Az emberek általában akkor fejezik ki a szükségleteiket igényként, akaratként, ha a hiányzó dolgok, javak, szolgáltatások, ellátások megszerzésére reális esélyt is látnak. Ezek a kinyilvánított szükségletek általában messze nem azonosak az érzékelt szükségletekkel, a vágyakkal. A kinyilvánított szükségletek rendszerint valamiféle akcióval, tettel is manifesztálódnak: az emberek igénylést adnak be, petíciót vagy követelést fogalmaznak meg, és eljuttatják az illetékesekhez stb.

A szükségletek tisztázatlan fogalmai sokszor komoly szakmai és morális konfliktusokat gerjesztenek a szociálpolitikában. Ilyen konfliktusok származhatnak abból, ha a különféle eredetű és felvetésű szükségletek különböznek egymástól, és a hasonló hiányokat felvetők között konfliktusok alakulhatnak ki, például ki

- ha a „normatív” szükségleteket felvető szakértők és politikusok „jobban tudják”, mint a vágyaikat és igényeiket olykor nem kellő pallérozottsággal felvető, hátrányos helyzetű, képzetlen egyének vagy csoportok, hogy nekik „mire is van szükségük”;
- vagy ha a megfogalmazott, képviselt igények csak a meglévő ellátási „kínálat” elemei iránt vethetők fel – ám a kínálat inadekvát a problémákkal küzdő egyének és csoportok „normatív” szükségleteihez képest, és nem is igazodik ezen igényekhez az ellátási szerkezet (hasonló helyzet figyelhető meg akkor, ha minden mérvadó szakmai és politikai ítélet szerint a házi gondozás iránt mutatkozik – normatív vagy összehasonlítható – szükséglet, ám az idős emberek nem látnak, nem érzékelnek maguk körül megfelelő színvonalú és intenzitású házi gondozást, és ezért minden igyekezetükkel a bentlakásos otthonokba történő elhelyezésük iránti igényüknek, kifejezett szükségletüknek igyekeznek hangot adni).

Szegénység

A szociálpolitikának központi kérdése, problémája a szegénység ügye – ám sajnos ennek a fogalomnak a jelentéséről sincsen egyöntetű konszenzus. Egyetértés leginkább abban van, hogy a szegénység kérdése nem tárgyalható időtől és tértől függetlenül, hogy *egy-egy kor és ország szegénységét az adott társadalom egyenlőtlenségeinek rendszerében lehet értelmezni.*

Valamint abban, hogy a – bárhogyan is értelmezett – szegénység az rossz, türehetetlen dolog, illetve hogy a szegénység létezése mindenki számára szegény (néhány szélsőséges nézetet képviselő konzervatív gondolkodót leszámítva, akik

szerint a társadalmak organikus, természetes működésmódja miatt a szegények maguk tehetnek róla, és meg is érdemlik sorsukat), ezért a szó maga „süt”, „fáj”, indulatokat gerjeszt. Nemritkán épp az indulatosság az oka annak, hogy a szegénység racionális fogalmait, koncepcióit még elkötelezett, segíteni szándékozó, ám különféle politikai és világnézeteket képviselő emberek sem képesek egymás között tisztázni.

A szegénység fogalma ugyanis olykor

- *anyag kondíciókra, alacsony életszínvonalra*, alapvető létszükségletek hiányaira utal;
- *rossz gazdasági pozícióra, alacsony jövedelemre*, az alacsony jövedelmet eredményező képzetlenségre, kirekesztettségre, munkanélküliségre és más hasonló – alacsony társadalmi (osztály)helyzethez kapcsolódó – jellemzőre utal;
- *gyenge társadalmi pozícióra, kiszolgáltatottságra*, megalázottságra, alávetettségre, gyenge érdek-képviselési és alkupozíciókra utal;
- *az előzőek tagolatlan keveredésére*, szükségszerű kombinációira, a számkivetettségre, az „*aki szegény, az a legszegényebb*” reménytelenségére utal – arra, hogy *akiről szó van, már föladta*.

A hagyományos szociálpolitikai programok a maguk gyakorlatában a szegénységet leginkább az életkörülmények, a jövedelem, az anyagi helyzet hiányaként képesek érzékelni és kezelni. Ezeket a hiányokat a szociálpolitikai programok általában úgy teszik technikailag kezelhetővé, hogy különféle módszerekkel határvonalakat, úgynevezett „szegénységi küszöbököt” határoznak meg, és akik e küszöbök alatt vannak, azokat szegényeknek tekintik, akik pedig felette vannak, azokat nem.

A szegénységi küszöbök megállapításának két alapvető gondolati módszere van:

Abszolút szegénységi küszöbök

Ilyenkor a határvonalat az adott társadalom konkrét életkörülményeitől, jövedelmi viszonyaitól függetlenül, a szükségletek normatív értelmezései alapján állapítják meg. Ilyen „abszolút szegénységi küszöbök” lehetnek:

- *A minimális létszükségleti javak ára, „fogyasztói kosara” alapján kalkulált létminimumok*: ilyenkor családmérethez és -összetételhez igazítva megpróbálják a képletes „fogyasztói kosárba” összeszedni mindazokat a javakat, szolgáltatásokat, amelyekre az adott méretű, összetételű családnak minimálisan szüksége van. Mint a pénztárnál az önkiszolgáló bolt kosarából összeszedve a termékek árait, úgy a virtuális kosárban szereplő javak árait összegezve megkapjuk azt az összeget, amennyiért a kosár tartalma megvásárolható lenne – és ezt tekintjük létminimumnak.
- *A minimális étel-miszer-szükséglet ára alapján kalkulált „létminimum”*: mivel számos termék ára még a szegények között is erősen eltér (például a lakhatás költségeinek területi különbségei), vagy az egyéni ízlések és preferenciák miatt érvénytelen a külső árbecslés (ruházat, dohányzás stb.), ezért a minimális szükségleteket gyakran csak a szükséges tápanyagok szerint összeállított étel-miszerkosárra állapítják meg. A minimálisan kalkulált étel-miszerkosár árát azzal az értékkel felszorozva, amely a társadalom egészének fogyasztására jellemző (hogy ti. hányszor nagyobb a teljes fogyasztás az étel-miszer-fogyasztásnál), a szorzat eredményeképpen kapjuk meg a létminimumot. Ilyen módszerrel állapítják meg a szegénységi küszöbértékeket az Egyesült Államokban, és ezeket az értékeket a jövedelemtesztelt ellátások (például segélyek, ingyenes egészségügyi biztosítás stb.) megállapításakor is alkalmazzák. Magyarországon is hasonlóan számolja és publikálja rendszeresen a létminimumot a Központi Statisztikai Hivatal (KSH).
- Különösen nemzetközi összehasonlításban, valamint a megbízható adatforrásokkal nem rendelkező fejlődő országokban ennél *egyszerűbb abszolút* mértékeket szoktak alkalmazni. Így például az ENSZ és szervezetei gyakran mérik azt, hogy egy-egy országban *hányan élnek napi 1 USA-dollárnak megfelelő nemzeti pénznél alacsonyabb jövedelemből*.

- A fejlett országok nemzeti szintű szociálpolitikájában előfordul az, hogy valamilyen *jogi, igazgatási küszöbértékhez* (például *nyugdíjminimum, teljes munkaidőre vetített minimálbér*), vagy annak bizonyos hányadában (például 80%) határoznak meg egyfajta szegénységi küszöböt. Jellemzően ilyen küszöbszámok szokták kijelölni azt, hogy mekkora jövedelemnél kisebb jövedelemmel rendelkezők kaphatnak jövedelemteszt alapján megállapított segílyt. Ilyenkor a „segélyezési küszöb” felfogható egyfajta „hivatalos szegénységi küszöbként”.

Relatív szegénységi küszöbök

Az abszolút szegénységi küszöbökkel szemben a relatív szegénységi küszöbök az adott társadalom adott időben megfigyelt átfogó, általános életkörülményeihez, jövedelmi viszonyaihoz képest húzzák meg a határvonalat a szegények és a nem szegények között.

Ilyen, az átfogó társadalmi körülményekhez igazodó, azokhoz képest viszonylagos, „relatív” szegénységi küszöbértékek lehetnek a következők:

- „*Decilisek*”: Ha a lakosságot a jövedelmeik szerint sorba állítjuk, akkor mondhatjuk azt, hogy a sorban legalsó, legkevesebb jövedelmű egy tized („alsó decilis”) (vagy ritkábban két tized – „alsó kvintilis”) részt fogjuk szegényeknek tekinteni. Egy ilyen fogalomhasználat és küszöbérték mellett a szegények aránya természetesen mindig pontosan 10% lesz – viszont elemezhetjük azt, hogy ezen alsó egy tized a teljes lakossági jövedelem mekkora hányadát kapja, vagy azt, hogy mennyivel szegényebb az alsó, mint a felső egy tized.
- *A középtértékek bizonyos hányada a szegénységi küszöb*: így a teljes lakosságra számított jövedelmi átlag (teljes lakossági jövedelem/teljes lakosság hányados), vagy jövedelmi medián (ha az előző bekezdésben jelzett módon a jövedelme szerint sorba rendeztük a lakosságot, akkor a középen álló egyén jövedelme) bizonyos százalékát (jellemzően 40–66% közötti értékét) kinevezhetjük szegénységi küszöbnek, és az ilyen küszöbértéknél kisebb jövedelműeket tekinthetjük szegényeknek.
- Az EU gyakorlatában, így a nyílt koordináció módszerével harmonizált társadalmi kirekesztés elleni küzdelem követése során a tagországokban megfigyelhető szegénység alakulását szintén relatív mértékekkel követi. *Az EU gyakorlatában az egyes tagországokban az tekinthető szegénynek, aki olyan háztartásban él, ahol az OECD súlyszámaival kalkulált „fogyasztási egységek” (ekvivalenciák) szerint számított háztartási jövedelem kisebb, mint a medián háztartási jövedelem 60, illetve 50%-a.* (A „fogyasztási egység” arra a megfigyelésre épül, hogy egy-egy együtt élő, „egy kasszából gazdálkodó” háztartás fogyasztása, háztartási költsége nem lineárisan nő a háztartástagok létszámával. Így pl. a lakásköltségek, a rezszi nem nő egyenes arányban a háztartás lakóival. Emiatt a háztartás méretét nemcsak az együttlők létszámával, hanem a „fogyasztási egységekben” kifejezett mértékekben is össze lehet hasonlítani. A gyakorlatban ez annyit tesz, hogy a háztartásfőt jellemzően 1 egységnek számolják, majd a következő háztartástagokat, azok korának és családi státusának megfelelően egynél kisebb súlyszámmal veszik csak figyelembe – így különböző módszerek szerint a további felnőtt háztartástagokat 0,6–0,9, az első három gyereket 0,5–0,7, a további gyerekeket 0,3–0,5 közötti súlyszámokkal.)

Szubjektív szegénységi küszöbök

Olykor arra vagyunk kíváncsiak, hogy az emberek maguk hogyan ítélik meg a szegénység „küszöbértékeit”, milyen jövedelemnél kisebb jövedelemből élők tekintenek szegénynek. Ilyenkor kérdőívben az emberek véleményét szokás megkérdezni arról, hogy mekkora az a jövedelem, amelynél kevesebb jövedelemből élők a megkérdezett szegénynek tekint. Ezeket a válaszokat – a kérdőíves vizsgálatok reprezentativitási feltételeinek teljesülése esetén – összegezhetjük, átlagolhatjuk különféle lakossági csoportokra, vagy akár az egész társadalomra is.

A különféle szegénységi küszöbök, és ezáltal a szegénység alkalmazott fogalmainak megválasztása igen nagyban az alkalmazó szándékain, politikai, szakmai nézetein múlik. Ettől függetlenül a küszöbértékek megválasztását az is befolyásolja, hogy mire akarjuk használni a szegénység fogalmát. Ha például nemzetközi összehasonlításban akarjuk elemezni a szegénység helyzetét, akkor a relatív küszöbértékek alkalmazásával képet nyerhetünk az országok belső egyenlőtlenségeiről, a szegénység belső arányairól az adott ország társadalmi struktúrájában – de nem tudhatjuk

meg azt, hogy egy-egy ország mennyire szegény, és egyáltalán nem vettük figyelembe azt, hogy egy szegény országban általában úgy érzékeljük, hogy több a szegény. Országok szegénységét leginkább abszolút küszöbértékek alkalmazásával tudhatjuk összevetni.

A szegénység mérése

Az előző bekezdés szerint, *amikor a szegénységet mérjük*, akkor viszonylag ritkán mérjük valami filozófiai vagy spekulatív eszközzel definiált szegénység kiterjedtségét és intenzitását, hanem *magát a szegénység fogalmát definiáljuk*. (Ez ritka, de megengedett eljárás a tudományban, például a fizika a mérés leírásával definiálja a hőmérséklet fogalmát.) Vagyis hogy hogyan is értjük a szegénység fogalmát, az a leggyakrabban onnan derül ki, abból fejthető vissza, hogy hogyan is mérjük a szegénységet.

Ez olykor veszélyes is lehet, hiszen a különféle módszerek szerint definiált „szegénység” a tényleges társadalmi körülményektől függetlenül is nagyban valószínűsítheti, hogy ki lesz szegény és ki nem.

- Például ha a szegénységet a háztartások teljes jövedelme alapján mérjük, akkor nagy valószínűséggel sok idős lesz a szegények között, hiszen közülük sokan egyedül élnek, így egyetlen ember jövedelméből áll össze a teljes háztartás jövedelme. Ha viszont a háztartás 1 főre jutó jövedelme alapján mérjük-definiáljuk a szegénységet, akkor a sokgyerekes nagycsaládok lesznek a tényleges jövedelmi viszonyoktól függetlenül, pusztán a választott módszer következményeképpen szegények, hiszen itt sok keresettel nem rendelkező gyerek között is meg kell osztani a kereső szülők jövedelmét. Mindez a másik oldalról is igaz: az első esetben gyakorlatilag nem lesznek nagycsaládok – legfeljebb egyszülős nagycsaládok – a szegények között, míg a második esetben alig fogunk időseket találni a szegények között. A szegénység szociológiai arcátát eleve eldöntő két módszer közötti kompromisszum a fogyasztási egységek alkalmazása – habár a súlyszámok megválasztásában továbbra is fennmaradnak „önkényes” elemek.
- Ha a már idézett – az ENSZ és szervezetei, így az UNDP (fejlesztési szervezet) és a Világbank által is alkalmazott – napi 1 USA-dollár/fő/nap (kb. 200 Ft/fő/nap) mért jövedelemnél kisebb jövedelműeket akarjuk globális mértékben szegénynek tekinteni, akkor kb. 1,2 milliárdra tehető a Föld szegényeinek létszáma. Míg ha a napi 2 USA dollár/fő/nap jövedelemnél kisebb jövedelemmel rendelkezők a szegények, akkor a szegények létszáma kb. 3 milliárd, a Föld teljes lakosságának (6,5 milliárd ember) csaknem a fele.

A szegénységet igen gyakran nem kizárólag a jövedelmekkel mérik, hanem más tényezőket is figyelembe vesznek. Már a jövedelem mérésekor is azzal a feltételezéssel szokás élni, hogy nem a jövedelem, nem a pénz az igazán érdekes kérdés, hanem mindaz, amit a pénzen meg tudnak vásárolni az emberek. A jövedelem nagysága tehát a megvásárolt javak, szolgáltatások mennyiségét, a fogyasztási színvonalat, az életszínvonalat meghatározó körülményként tekinthető a szegénységet befolyásoló tényezőként.

A szegénység mérésekor a jövedelem és a (jövedelem alapján feltételezett, vagy olykor közvetlenül is mért) fogyasztás mellett gyakran figyelembe veszik

- *a vagyon nagyságát* – például tulajdonrész, megtakarítások, készpénz és értéktárgyak mennyisége;
- *a lakott lakás elhelyezkedését, nagyságát, komfortosságát, felszereltségét*;
- *a tartós fogyasztási cikkeket* (például autó, számítógép, elektrotechnikai szórakoztatóeszközök, tévé, hűtőszekrény stb.);
- *a fogyasztás különféle elemeit* – volt-e nyaralni, milyen gyakran jár moziba, folytatnak-e tanulmányokat, részt vesznek-e képzéseken a család tagjai stb.;
- *az életmód különféle elemeit és kellékeit* – vannak-e sporteszközök (síléc, bicikli, erősítőeszközök stb.) és a család felnőtt vagy gyerek tagjai szokták-e használni azokat –, hogy ti. sportolnak-e, áldoznak-e az egészséges életmódra stb.



Joseph Rowntree (1836–1925), kvéker csokoládégyáros, gazdag üzletember, aki leginkább mégis a szociális reformok odaadó híveként vált híressé. A saját gyárában alkalmazott munkások életminőségének, életszínvonalának javításából kiindulva számos jótékonyági akció elindítója, az első, az adott ágazat dolgozói számára a munkaadói befizetésekből működtetett foglalkozási nyugdíjpénztár létrehozója. Az általa alapított alapítvány mindmáig a liberális demokrácia és a szociális reformok egyik meghatározó támogatója.



Peter Brereton Townsend (1928–), brit szociológus, a London School of Economics szociálpolitika-professzora. A szegénység elméleti és empirikus vizsgálata tette híressé. 1979-ben írt, megrázó tényeket dokumentáló könyve (Szegénység az Egyesült Királyságban – sokan Townsend-jelentésként, riportként hivatkoznak rá) a relatív szegénység fogalmának és a deprivációs elméletnek máig elfogadott elméleti alapjait fektette le.

A szegénység mérése kapcsán olykor különféle aggregált mutatókkal is megkísérlik „összerakni” az emberek, családok anyagi helyzetét jellemző adatokat – ám a hasonló mérések ritkán képesek sztemderd, mások által is alkalmazható módszerekhez elvezetni. Ennél gyakoribb és sikeresebb módszer, ha nem azokat a javakat vesszük számba, amelyekkel valaki rendelkezik, hanem azokat az életfeltételeket és körülményeket, amelyek hiányoznak az életéből. A szegénység mérésének ez a hagyománya a brit szociálpolitikai gyökerekhez, *Joseph Rowntree és Peter Townsend* munkásságához vezet vissza, és nyomukban a „*depriváció*”, a *megfosztottság* fogalmához kapcsolódik a koncepció. E megközelítésben szegény az, aki több olyan dologtól, feltételtől meg van fosztva, amit az adott társadalom normának, elvárásnak, követelménynek tekint. E megközelítésben tehát már nemcsak anyagi javakat, és nem is elsősorban azok pénzbeni értékét lehet figyelembe venni, hanem olyan „kockázati” és „kimaradási” tényezőket, mint például

- hogy el lehet-e érni a gyerek szüleit, ha a gyerek a megbeszéltnél később megy haza, van-e mobiltelefonja a gyerekeknek is meg a szülőnek is;
- hogy mi a helyzet a dohányzás, az alkoholfogyasztás, a túlsúlyosság-elhízottság tekintetében stb.;
- hogy szoktak-e születésnapit bulit, partit rendezni, meg szokták-e hívni a rokonokat, barátokat;
- vagy hogy szoktak-e a gyerekek osztálytársai ott játszani, tanulni; sőt ott aludni, ha eljártszották az időt, és késő van már hazamenni stb.

A szegénység mérésében eddig csak azokat az „objektív” eljárásokat vettük számba, amelyek során a mérés valamiféle megfigyelhető, többnyire dologi körülményekre vonatkozik, és a felmért állapotok alapján a kutató, a mérést végző sorolja be a megfigyeltet szegényeknek vagy nem szegényeknek.

Vannak azonban olyan mérési eljárások, amelyek a megkérdezettek szubjektív értékítéletét akarják megtudni akár arról, hogy saját magukat szegénynek tekintik-e avagy sem; vagy olykor arról, hogy szűkebb és tágabb társadalmi környezetükben kiket és miért tartanak szegénynek. Az ilyen megközelítésekből általában kevesebbet tudhatunk meg a szegénység objektív természetéről, sokkal inkább azokról a véleményekről nyerhetünk ismereteket, hogy különféle emberek-csoportok hogyan vélekednek a szegénységről.

Mit is mérünk, ha a szegénységet mérjük?

A legáltalánosabb kérdés úgy szól, hogy *hányan vannak azok, akik az általunk választott küszöbértékeknél rosszabb körülmények között élnek, azaz akik szegények*. Azonban ennyivel a kutatók sohasem elégednek meg.

Az ezzel egyidejűleg csaknem mindig feltett kérdés az, hogy kik is a szegények. Hogy milyen társadalomstatistikai (életkor, családi állapot, gazdasági aktivitás, lakóhely stb.), foglalkozási (iskolázottság, szakképzettség, munkaviszony típusa vagy hiánya, kereseti pozíció stb.), szociológiai és kulturális jellemzői vannak azoknak, akiket szegénynek talált a mérés.

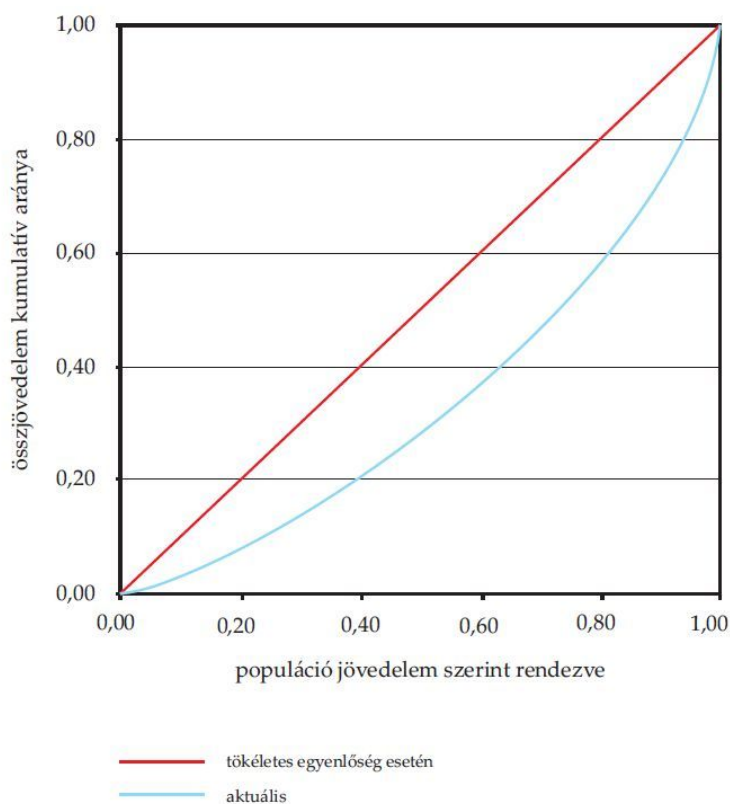
Általában ugyancsak érdekelni szokta a kutatókat az, hogy mennyire szegények azok, akik szegények. Pontosabb és szakszerűbb megfogalmazásban ez a kérdés úgy szól, hogy a szegények tényleges jövedelme mennyivel marad el a szegénységi küszöbként meghatározott értéktől. (A szakmai nyelv *a szegénységi küszöb és a szegények átlagjövedelme közötti különbséget „szegénységi rés”* fogalommal szokta jelölni.)

- Ha a szegények átlagos jövedelme jelentősen elmarad a szegénységi küszöbtől, akkor „*mély*” szegénységről;
- ha a szegények átlagos jövedelme a küszöbérték közelében van, akkor „*sekély*” szegénységről szokás beszélni.

A szegénység kapcsán gyakran fel szoktuk tenni azokat a kérdéseket, amelyeket általában a társadalom egyenlőtlenségeiről, struktúrájáról szokás föltenni, és azt firtatjuk, hogy milyen nagyok az egyenlőtlenségek a szegényeken belül. Ilyenkor gyakran nem kizárólag a szegények átlagaira, hanem egyes csoportjaikra is szokás alkalmazni a „*mélyszegénység*”, a „*mélyszegények*” fogalmát, bár ezt sokan mások finomkodó eufemizmusnak tartják *a lényeket durván és kegyetlenül kifejező „nyomorgók”, „nyomorban élők”,* vagy az ENSZ és a Világbank által használt „*extrém szegénység*” kifejezések alkalmazása helyett.

A szegénység mérése igen gyakran csupán része a társadalom belső egyenlőtlenségeinek, elsősorban jövedelemegyenlőtlenségeinek mérését célzó kutatásoknak. A jövedelemegyenlőtlenségek mérésére a már eddig is jelzett mérési eszközökön túl a teljes lakosság jövedelmi egyenlőtlenségét kifejező és mérő *Lorenz-görbét*, a görbe alatti terület nagyságát mérő *Gini-együtthatót (Gini-koefficiens)* és az ebből képzett *Sen-indexet* szokás leggyakrabban használni. A Lorenz-görbe a lakosság kumulált jövedelmeinek görbét mutatja. Képletesen „sorba rakjuk” az embereket jövedelmeik szerint, és egy olyan függvényen ábrázoljuk az adatokat, amelyen a vízszintes tengelyen az embereket (általában százalékosan az arányokat) ábrázoljuk, a legszegényebbtől haladva a leggazdagabb felé, míg függőlegesen a következő ember jövedelmét mindig hozzáadjuk az előzők jövedelméhez, és az így kapott összegzett, kumulált jövedelmet ábrázoljuk. Ha minden ember ugyanakkora jövedelemmel rendelkezne, akkor a görbe egy lineáris függvény, egy egyenes lenne: minden egyes emberrel vízszintesen előre lépve mindig ugyanannyival emelkedne a függőleges függvényérték. Ha a társadalom minden jövedelmével egyetlen ember rendelkezne, akkor vízszintesen haladva függvényérték az utolsó előtti emberig 0 lenne, és az utolsó embernél jelenne meg a teljes jövedelem. A való világban a kettő közötti megoszlások szoktak előfordulni: a szegényebbek között kisebb a növekedés, „laposabb” a jövedelemelosztást mutató Lorenz-görbe, ami azután a gazdagabbak felé haladva folyamatosan, egyre meredekebben emelkedik. Az egyenlőtlenséget egyetlen számmal, a Gini-együtthatóval úgy tudjuk kifejezni, hogy azt a feltételezett teljes egyenlőséget jelző lineáris egyenes, és a tényleges elosztást mutató Lorenz-görbe közötti területet mérjük meg: minél nagyobb ez a terület, annál nagyobbak az egyenlőtlenségek.

2. ábra. A Gini-együttható



A Sen-index a Gini-együttható és a szegények jövedelmének a szegénységi küszöbtől való eltérésének – a szegénységi résnek – a súlyozott átlagából származtatott, az egyenlőtlenséget és a szegénységet egyetlen számban kifejező együttható, amelynek értéke – a Gini-együtthatóhoz hasonlóan – 0 és 1 között változhat.

Mit mutatnak a számok?

*A szegények száma és aránya eltérő mérőeszközökkel mérve Magyarországon
(egy főre jutó jövedelmek alapján számolva, 2004)*

A szegény...	Alsó		Öregségi nyugdíj-minimum alatt	Relatív	Szubjektív	Összes háztartás
	huszad	tized		szegénységi küszöb alatt		
háztartások száma	143 639	289 854	141 049	478 432	824 122	3 810 748
háztartások aránya (%)	3,8	7,6	3,7	12,6	21,6	100
háztartások átlagos taglétszáma	3,46	3,43	3,47	3,39	3,26	2,61
személyek száma	497 132	993 206	489 138	1 622 491	2 684 208	9 935 770
személyek aránya (%)	5	10	4,9	16,3	27	100

Forrás: Éltető Ödön–Havasi Éva (2006): A szegénység jellemzői a kilencvenes évek közepén és napjainkban. In Kovács Anna–Szabó Andrea–Szoukup István: Jövedelmi helyzet, jövedelemeloszlás, 2004. Válogatott tanulmányok. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 28. old.

1. Mekkora az eltérések a különféle módon számolt-definiált szegénységi értékek között?
2. Melyik szegénységi mutatót milyen összefüggések ábrázolására lehetne inkább alkalmazni?
3. Ön szerint melyik az „igazi”, Ön mit tekintene a szegénység fogalmához legközelebb álló mérési módszernek, definíciónak, értéknek?
4. Hogyan lehet a különböző számokkal visszaélni?

A szegénység okai

Arra a kérdésre, hogy miért szegény az, aki szegény, sokféle magyarázat, oksági összefüggés adható. Általában ezek az oknak tekintett körülmények kevésbé tényszerű megfigyelésekből levont bizonyítékalapú következtetések, mint inkább a szegénységhez fűződő hitek, attitűdök, hozzáállások megnyilatkozásai. Így például a tudományos kutatások inkább cáfolják, mintsem erősítik, de mégis gyakori oksági magyarázatot alapoznak meg.

Devianciaelméletek és patológiai teóriák

Ezek szerint a szegénység oka elsősorban valamiféle egyéni, családi, csoportszintű normasértés, a társadalmi szokások és elvárások figyelmen kívül hagyása, ezen belül is megkülönböztethetők:

- *Egyéni szintű magyarázatok:* ezek szerint a szegények azért szegények, mert bizonyos kritikus élethelyzetekben nem kellően bölcsen, hanem hazardírozva döntöttek; mert nem számoltak eléggé döntéseik következményeivel, mert tudatosan a normákat sértő életstílust, szokásrendet választottak maguknak; vagy mert genetikailag mintegy megörökölték az „élhetetlenséget” és a tehetségtelenséget.
- *Családi szintű magyarázatok:* ezek szerint a szegénység oka azoknak a nem megfelelő normáknak a követése, amelyek nem elsősorban egyéni választások, hanem sokkal inkább genetikailag és a szocializáció révén az egyik generációról a másikra öröklődő egyéni adottságok.

- *Szubkultúra szintű magyarázatok*, amelyek szerint ezek az átöröklési mechanizmusok nem pusztán családon belüli minták és adottságok, hanem kultúrákká összeálló, valamiféle szerves, önmagát reprodukáló, a másoktól való elkülönülést erényként érzékelő, és ebben az elkülönültségben adaptálódó, alkalmazkodó normarendszert éltetnek tovább.

Strukturális, társadalmi és hatalmi elméletek

Ezen elméletek szerint a szegénységet a társadalom, a gazdaság mechanizmusai termelik ki, és épp e gazdasági, társadalmi, politikai működésmódoknak a lecsapódásai:

- *Osztályelméletek*: A szegénység alapvetően annak a következménye, hogy az emberek egy bizonyos csoportja a mérvadó termelési, gazdasági struktúrák margójára, azon kívülre kerül. A magyarázat tehát a hatalmi viszonyokban keresi a szegénység okait: a szegények alapvetően a hatalomtól megfosztottak, és éppen befolyásuknak, önrendelkezésüknek a hiánya, elvesztése okozza szegénységüket. Ezen elméletek jelentik sok szempontból a kirekesztési, „kiilleszkedési” elméletek alapvetését, amely elméletek a francia baloldali szociológiai tradíciókban és azok követői körében igen meghatározóak (Pierre Bourdieu, Robert Castel, Ferge Zsuzsa és mások munkái).
- *Szociálpolitikai elméletek*: Ezen elméletek szerint a szegénységnek az oka a piacok egyenlőtlenségeket generáló természete, illetve hogy a jóléti, szociálpolitikai rendszerek nem működnek, vagy legalábbis nem működnek elég eredményesen, hatékonyan a piacok korrekcióiban. Ennyiben a szegénység a politika, a közpolitika, a közszolgálatok kudarca.
- *Egyenlőtlenségi elméletek*: A szegénység a társadalmi egyenlőtlenségek egyik sajátossága, megjelenési formája. A szegénység ebben a megközelítésben olyan hátrány, amely hátrány sokféle lehetőségben, esélyek megragadásában korlátozza a benne élőket, amitől az egyenlőtlenség ezen formája (a szegénység) hosszú távon fennmarad, sőt generációkon keresztül is átöröklődhet. Az ilyen egyenlőtlenségekre, társadalmi hátrányokra jó példa az iskolázatlanság, a képzetlenség, az ebből adódó foglalkozási és jövedelmi egyenlőtlenségek.

A politikai dilemma: a szegények segítése vagy a szegénység csökkentése?

Az, hogy ki milyen tényezőket vél a szegénység okának, azt is befolyásolja, hogy mennyiben és miben látja a szegénységet megoldható, megoldandó problémának.

A devianciaelméletekből táplálkozó szegénységkonceptiók alapján:

- Ha a szegénység szabad egyéni választás következménye, akkor senkinek semmilyen joga nincsen bárkit a szabad akaratából meghozott döntése megváltoztatására késztetnie.
- Ha a szegénység családi genetikai és szocializációs hozományok, kultúrákba mélyen beágyazódott normarendszerek következménye, akkor az ilyen eredeteken és identitásokon nem lehet változtatni (az idő kerekét nem lehet visszafordítani), de ha lehetne is, senkinek nincsen joga másokat családi, kulturális identitásaik feladására kikényszeríteni.
- Ha a szegénység oka a rossz, végiggondolatlan, nem kellően bölcs egyéni döntések nyomán előálló körülményekben ragadható meg, akkor utólag nem lehet, nincs is értelme kiokosítani, bölcsőbbé tenni a szegényeket.
- Általában nincs sok remény arra, hogy a szegények ne legyenek szegények többé.
- Viszont tisztességes és helyes dolog megpróbálni
- segélyekkel, pénzbeni és természetbeni támogatásokkal könnyebbé tenni a szegények életét;
- személyes tanácsadással, képzéssel, „kiokosítással”, de ha kell, akkor hatalmi nyomással, finomabb kényszerekkel is rávenni a normasértő magatartások felhagyására, mint például munkavállalásra, orvosi kezelésre stb.;

- vagy akár a szülőkkel szemben is fellépve, akár hatósági eszközöket is bevetve, legalább a gyerekeket megpróbálni kiszakítani a szegénység átöröklődési köreiből.
- A szegénységet társadalmi, strukturális okokkal magyarázó elméletek
- elsősorban a strukturális viszonyok megváltoztatására, átfogóan egyenlőbb társadalmi viszonyok megteremtésére törekednek;
- a szegénységet pedig nem annyira önmagában létező problémának, hanem a társadalmi, gazdasági, politikai rendszer elromlott működésének tüneteként értelmezik;
- ezért az egész társadalmat átfogó nagy közpolitikai rendszereket (például közoktatás, társadalombiztosítás, egészségügy, foglalkoztatáspolitikák stb.) tekintik a szegénység elleni küzdelem legfontosabb eszközeinek;
- a szociálpolitikai eszközök ennek megfelelően a szegényeket is magukban foglaló, integráló, az egész társadalmat átfogó, szolidaritást erősítő eszközrendszernek tekintik, és nem kizárólag a szegényekkel foglalkozó rendszernek.
- E nézetek követői ugyanakkor a nagy társadalomformáló igyekezetük közben
- olykor nem tekintik feladatuknak a most éppen szegénységben élő nélkülözők megsegítését;
- elvetnek a szegényekkel szembeni mindenfajta kényszert, erőszakot, hatalmi beavatkozást – ám az előző pont szerint nem is feltétlenül képviselnek alternatívákat;
- a szegénység mint társadalmi probléma foglalkoztatja őket, különösen nagy hangsúlyt helyezve a hosszabb távú, átfogó reformstratégiák iránt – és kevésbé mutatnak érdekeltséget az éppen most nélkülöző szegények olyasféle segítése felé, amely segítségnek nincsenek érdemleges társadalomszerkezeti, strukturális, egyenlőtlenségeket csökkentő hatásai.

A fenti felsorolásból kitűnik, hogy aszerint, hogy ki miben látja a szegénység okát, a korábban ismertetett szociálpolitikai nézetek is erős összefüggést fognak mutatni.



Herbert J. Gans (1927–), amerikai szociológus, a nácik elől menekülve telepedett le az USA-ban. Korai munkáiban a várostervezés gyakorlatát kritizálta, alapvetően a szegénység lakóterületi koncentrációja okán, később számos területen alkotott: médiakutatásokat folytatott a populáris kultúra és az alsóbb osztályok médiához való viszonyáról, vizsgálta a szomszédsági hálózatok és informális közösségek kialakulását, kutatta a városi szegénységet, a munkások és alsó osztályok perspektívájából igyekezett leírni és értelmezni a társadalmi folyamatokat. Azon tudósok közé tartozik, akik az akadémiai kutatásokon kívül szakértőként, tanácsadóként igyekeztek részt vállalni a társadalmi tervezésben, a progresszív változások előmozdításában. 1988-ban ő töltötte be az Amerikai Szociológiai Társaság elnöki tisztét.

A szegénységet egyéni, devianciaszerű okokra visszavezetők körében gyakrabban találunk olyanokat, akik hívei

1. a maradékelvű, reziduális szociálpolitikai rendszereknek;
2. és a szelektív, a szegényekre fókuszáló elosztási módszereknek.

Míg a szegénység okát társadalmi, strukturális körülményekre visszavezetők körében gyakrabban fogunk találni olyanokat, akik hívei

- az intézményesült, institutionális szociálpolitikai rendszereknek;
- illetve az univerzális módszereknek.

A magyar szociálpolitikai terminológiában az első körbe tartozó politikai orientációt gyakran jellemzik a „szegénypolitikai” jelzővel, míg a másik orientációt gyakran az idegen nyelvekre nehezen lefordítható, „társadalompolitikai” hozzáállással.

A kétféle politikai orientáció közötti konfliktust abban foglalhatjuk össze, hogy vajon a szegények megsegítése, avagy a szegénység társadalmi struktúráján belüli arányának a csökkentése volna-e a döntő szociálpolitikai feladat.

Mit mutatnak a számok?

*A szegények aránya és a társadalmi juttatások szegénységre gyakorolt hatása
az EU-SILC 2005. és 2006. évben végrehajtott felvétele alapján
(az adott korcsoport százalékában)*

	Valós szegénységi arány	Szegénységi arány társadalmi juttatások nélkül	Szegénységi arány társadalmi juttatások nélkül (a nyugdíj figyelembevételével)
0–15 évesek	25,2	48,2	44,9
16–24 évesek	18,3	40,2	29
25–49 évesek	15,8		
50–64 évesek	11,2		
65 év felett	9,4	84,7	13,7
Összesen	15,9	48,7	29,6

Forrás: Havasi Éva (2007): A társadalmi kirekesztődés nemzetközi összehasonlítása (Laekeni indikátorok). In Statisztikai Tükör, I. évf. 4. sz.

1. Ön szerint a társadalmi juttatások sokat vagy keveset javítanak azon, hogy mekkora a szegények aránya?
2. Mi szólna amellett, hogy a társadalmi juttatások eredményesen csökkentik a szegénységet, és mi ellene?
3. Mi magyarázza a korcsoportok közötti eltéréseket?
4. Ön szerint mindazok a juttatások, amelyek nem javítanak a szegénységi arányokon – az „kidobott pénz”, vagy fontos segítség ahhoz, hogy a szegények könnyebben élhessenek?

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön szerint mennyiből lehet manapság megélni különféle méretű, összetételű családoknak, háztartásoknak? Akinek ennél kisebb a jövedelme, az Ön szerint szegénynek tekinthető?
2. Járjon utána, keressen adatokat: Mekkora a KSH által közölt létminimum? Mekkora jövedelem alatt élők tartoznak a társadalom legalacsonyabb jövedelmű egytizedéhez? Hogyan viszonyulnak ezek a számok az Ön személyes véleménye szerinti összegekhez? Mi az eltérés oka?
3. Járjon utána, mekkora a szegények aránya ma Magyarországon az Unió (Eurostat) kimutatásai szerint! Milyen különböző számokra, mértékekre bukkant? Mi az eltérés oka?
4. Mekkora az a szegénységi küszöb, hogy az annál kevesebb jövedelemből élőket a különböző nemzetközi összehasonlításban szegénynek tekinthetjük?
5. Ön szerint mivel magyarázható az, hogy gazdagabb országokban magasabb is lehet a szegénység aránya, mint szegényebb, kevésbé fejlett országokban? Talált-e olyan országot, amely nálunk gazdagabb, és ahol mégis magasabb a szegények aránya? Ha igen, hogyan lehetséges ez?
6. Ismer-e személyesen szegény embereket? Ha igen, Ön szerint mi az oka annak, hogy ők szegények?
7. Ön miről ismeri fel azt, hogy valaki szegény-e? Mik ennek a látható jelei? Tekinthetők-e ezek a jelek deprivációs tényezőknak, mutatóknak?
8. Milyen politikákat ismer, amelyek a szegények megsegítésére és a szegénységnek mint strukturális problémának az enyhítésére volnának hivatva? Melyik mennyire eredményes? Miből érzékelhetők a célok közötti különbségek?
9. Ön szerint milyen politikákkal, intézkedésekkel lehetne leginkább csökkenteni a szegénységet?

Munkanélküliség, munka nélküliség, inaktivitás

A munka, a foglalkoztatottság, ha úgy tetszik, *Beveridge elveit követve: a „teljes foglalkoztatottság” a jólét alapfeltétele, a jóléti államok működésének egyik fundamentuma.* A munka ugyanis megélhetést teremt azoknak, akik dolgoznak, a teljes foglalkoztatás pedig azt jelentheti, hogy a munkára képes emberek döntő többségének a munkából szerzett jövedelmük teremti meg személyes jólétük alapját. A teljes(ebb) foglalkoztatás nem csupán azt eredményezi, hogy kevesebb embernek a boldogulásáról kell szociálpolitikai eszközökkel gondoskodni – hanem azt is, hogy jó sokan „szponzorálják” a szociálpolitikát, adó- és járulékbefizetéseik révén.

Teljes foglalkoztatás azonban még a leginkább fejlődő gazdasági korszakokban, legdinamikusabban bővülő munkaerőpiacok körülményei között sem létezik. Ugyanis maga a fejlődés is azt jelenti, hogy a korszerűtlen, alacsony jövedelmezőségű, rosszul teljesítő vállalkozások – és azokban a vállalkozásokban munkahelyek – megszűnnek, míg máshol más ágazatokban, más, korszerű technikát és technológiát alkalmazó, versenyképes vállalkozások és munkahelyek keletkeznek. És miután általában a keletkező munkahelyek és a megszűnt munkahelyekről távozó munkavállalók egymásra találása szinte mindig némi időt vesz igénybe, ezért az „út közben” lévő munkakeresők – még a legvirágzóbb időszakokban is – munkanélküliek. (Emiatt a 3-4%-ot meg nem haladó munkanélküliséggel jellemezhető helyzeteket gyakorlatilag „teljes foglalkoztatásnak” szokás tekinteni.)

A fogalmak elvileg logikusak és jól elhatárolhatók a munkával rendelkezők és a nem dolgozók között, legalábbis annyiban, hogyha valaki dolgozik, pénzt keres, bejelentett állása van, még ha részmunkaidős, rövid munkaidőben való elfoglaltsága is – akkor neki van munkája.

A köznapi értelemben a „munkanélküli” megnevezés arra a személyre alkalmazandó, akinek nincsen munkája. Ezzel szemben a foglalkoztatáspolitikai (ennek nyomán a szociálpolitikai, a jóléti társadalomstatisztika stb.) „munkanélküli” fogalma olyan személyre vonatkozik, akire a következő kritériumok együttesen, egyidejűleg érvényesek (zárójelben a nemzetközi statisztikai gyakorlatnak megfelelő, az ENSZ nemzetközi munkaügyi szervezete, az ILO által használt definíció tartalmát jelezzük):

- Életkora, egészségi állapota alapján *elvileg munkaképes* (a nemzetközi gyakorlatban: 16–64 év közötti, tartós betegsége, fogyatékossága, megváltozott munkaképessége nincsen).
- *Az elmúlt időszakban pénzkereső tevékenységet, munkát nem folytatott* (az elmúlt héten még egy órát sem).
- *Aktívan munkát keres.*
- *Rendelkezésre áll*, azaz ha képzettségének, egészségi és családi helyzetének megfelelő munkaalkalom kínálkozik, akkor képes is, hajlandó is azt azonnal elfogadni, betölteni.

A fenti definíció alkalmazásával az aktív korú lakosságot szétbonthatjuk „*foglalkoztatottakra*” és „*nem foglalkoztatottakra*” – ez utóbbi kört pedig szétbonthatjuk *munkát kereső, munkavállalásra készen álló „munkanélküliekre*”, és *munkát nem kereső, dolgozni nem tudó, nem kívánó „inaktívakra*”.

(Vigyázat! Egy másik besorolás szerint „*gazdaságilag aktív*” lakoságnak tekintjük a foglalkoztatott és munkát kereső lakosságrészt, azaz a „*foglalkoztatottakat*” és a „*munkanélkülieket*”; míg a munka világától elszakadt csoportot – az előzőekkel azonos értelemben – *gazdaságilag „inaktívoknak*” szokás besorolni. Ennyiben tehát a „*munkanélküliek*” egyfelől a „*nem foglalkoztatottak*”, másfelől viszont a „*gazdaságilag aktív*” lakosságrészhez sorolandók!)

A fenti munkanélküliségi definíciót a legáltalánosabban a nemzetközi statisztikai gyakorlat alkalmazza – és ilyen egységesen használt definíciók, azonosan felvett kérdőíves adatok alapján szokás a különböző országok foglalkoztatási adatait összehasonlítani. A statisztikai vizsgálatokban, reprezentatív mintákon alkalmazottól némiképp eltér az egyes országok munkaügyi hatóságainak a gyakorlata, annak ellenére, hogy ők is fogalmilag azonosan értik a munkanélküliség fogalmát. A hatóságok azonban csak azokkal a – fogalmi kritériumoknak megfelelő – munkanélküliekkel tudnak foglalkozni, akik előttük megjelennek, és akiket a hatóság ügyfélként nyilvántart. Ezeket a hatóság nyilvántartásában ügyfélként nyilvántartott munkanélkülieket szokás „regisztrált munkanélkülieknek” nevezni. A hatóság sajátos gyakorlata szerint az „aktívan munkát keres” követelmény teljesülését csak azzal tudja ellenőrizni, ha a munkanélküli rendszeresen megjelenik a hatóság kirendeltségén, és ott a hivatalos munkakeresési-közvetítési normáknak megfelelően rendszeresen (Magyarországon 3 havonta) „munkát keres”.

A foglalkoztatáspolitikai tehát a hivatalos ügyfeleivel, a „regisztrált munkanélküliekkel” foglalkozik.

Mit mutatnak a számok?*A foglalkoztatás egyes jellemző mutatói Magyarországon (1997–2003)*

	1997	2000	2003
Teljes lakosság (ezer fő)	10 075	9924	9980
Munkaképes korú (15–64 éves) lakosság, ezer fő (1)	6833	6764	6836
Foglalkoztatottak összesen, ezer fő (2)	3611	3829	3969
Foglalkoztatási ráta (a munkaképes korúak százalékában)	52,4	56,3	57,0
Önfoglalkoztatók az összes foglalkoztatott százalékában (3)	17,2	15,0	13,2
Részmunkaidős foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott százalékában (4)	3,7	3,5	4,4
Határozott idejű szerződésben foglalkoztatott az összes foglalkoztatott százalékában (5)	6,6	7,1	7,5
Aktivitási ráta (dolgozik vagy munkát keresők a munkaképes korúak százalékában)	57,6	60,1	60,6
Regisztrált munkanélküliek (ezer fő)	355	256	240
Munkanélküliségi ráta (a 15–64 éves korosztály százalékában)	9,0	6,3	5,8
(3)+(4)+(5) összesen (%) (6)	27,5	25,6	25,1

	1997	2000	2003
(3)+(4)+(5) összesen ezer fő (7)	993	980	996
Biztos állással bírók (2)–(7) = (8)	2618	2849	2973
Bizonytalan, részleges vagy semmilyen alkalmazással nem bíró felnőtt lakosság, ezer fő (1)–(8) = (9)	4215	3915	3863
Nem dolgozók a munkaképes korú lakosság százalékában (9)/(1)	61,7	58,9	56,5

Forrás: Artner Annamária: Pillanatkép a magyar valóságról, indymedia, 2007. június 2.

1. Mekkora a „munkanélküliség” legnagyobb és legkisebb száma és aránya?
2. Kik tartoznak bele a nagyobb csoportba azok közül, akik a kisebbbe nem?
3. Milyen foglalkoztatási probléma mértékét melyik adattal lehet kifejezni?

A munkaügyi hatóságok ténykedésével kapcsolatban visszatérő kérdés az, hogy ha valaki nem keres munkát, vagy nem vállalja el a felkínált munkalehetőséget, akkor ezért mennyiben okolható ő maga, mennyiben jogos adott esetben megvonni tőle a munkanélküliségi ellátásokat? Merthogy megalázó tapasztalatai a munkakeresésben és a hivatali ügyintézésben, és más társadalmi körülmények általában legalább annyira okolhatók a sikertelen munkakeresés kudarcaért, mint amennyire a munkanélküli személyes hibái, mulasztásai.

Ebből adódóan a szociálpolitikában nagy óvatossággal kell kezelnünk minden munkanélküliségi statisztikát (ki keres, ki nem keres munkát, ki hajlandó és ki nem elfogadni a felkínált lehetőséget, kit hova soroltak stb.), és különösen szükséges óvakodni attól, hogy bárkinek is a munkához való viszonyát, munkaerőkölcseit a hivatalos besorolás alapján próbáljuk megérteni.

A munkanélküliség, pontosabban szólva a munkanélküliség különféle formái mindig is a kapitalista társadalmi berendezkedés döntő kérdései voltak, de ma egyre nagyobb súlyú és jelentőségű szociális problémaként jelentkeznek a modern társadalmakban.

Ugyanis a munka, a foglalkozás nem kizárólag az általa elérhető jövedelmen és életszínvonalon keresztül gyakorol meghatározó hatást az emberek életére, és ezen keresztül a társadalmi pozícióikra. A munka, a foglalkozás ezen túl is

- *identitásokat ad, öntudatokat és büszkeségeket erősít;*
- *sikerélményeket teremt, örömeket és elégedettségeket lehet elérni általa;*
- *napi kapcsolatokat, emberi érintkezésekhez és közvetlen kommunikációkhoz teremt alkalmat;*
- *ezen túl, a magánéletre is kiható személyes kapcsolatokat, barátságokat, kollegiális viszonyokat teremt;*
- *ami egyszersmind, a formális vállalati biztonságokon túl is, egyfajta informális védőhálót is jelent;*
- *szervezi a napi életet, időbeosztást;*
- *a munkaidőn túl is orientál és lehetőségeket kínál a szabadidő eltöltésére, így inspirál tanulásra, információk szerzésére, olvasásra és művelődésre;*
- *befolyásolja és kiszámítható rendbe szervezi a pénz felhasználását, a fogyasztást is – pl. kiszámíthatóvá teszi a napi étkezési, utazási stb. költségeket.*

Mindez azt is jelenti, hogy a *rendszeres munkával nem rendelkezők élete* nagy valószínűséggel *dezorientáltabb, önbizalmatlan és kapcsolatrendszerekben gyengébb, izoláltabb, rendezetlenebb és szervezetlenebb*, mint az amúgy hasonló helyzetű, munkával rendelkezőké. Ezen körülmények miatt merül fel gyakran az, hogy a munkanélkülieknek nyújtandó segítség nem csupán a munkakeresésben, hanem más életvezetési kérdésekben is fontos szociális feladatot jelentenek.

Társadalmi kirekesztés

A társadalmi kirekesztés fogalma alapvetően a „teljes jogú társadalmi tagság” logikai ellentéte: valamiféle korlátozott adottság, képesség a társadalom normál életében való részvételre, a társadalom szokásos normáinak betartására, a társadalmi folyamatok és a saját élet aktív és öntudatos állampolgárkénti befolyásolására.

A gyakorlatban a társadalmi kirekesztés három fő tényezőből tevődik össze:

- *szegénység, depriváció:* a létfeltételek feletti rendelkezés hiányai;
- *munkanélküliség,* saját jövedelem hiánya: az anyagi biztonság és az önrendelkezés feltételeinek hiánya;
- *szociális elszigetelődés, izoláció, szegregálódás:* különféle előítéletek, rasszizmusok vagy éppenséggel fizikai korlátozottságok miatt a társadalmi kapcsolatok beszűkülése és kiüresedése.

Bár fogalmilag a társadalmi kirekesztés elvileg kiterjesztette a szegénység által érintett csoportok hagyományos körét (a kirekesztettek körébe sorolhatók például a különféle bevándorlók és etnikai-vallási kisebbségek, a drog- és más szerfüggők; az AIDS és más fertőző betegségek áldozatai vagy a homoszexuálisok stb.), statisztikai értelemben mégis gyakorlatilag megegyezik a szegények és a „mérhetően”, objektíven igazolhatóan kirekesztettek csoportja.

A fogalom jelentősége leginkább abban áll, hogy míg a szegénység koncepciói gyakran a szociális jövedelmi programok változásait involválják, addig a kirekesztés fogalmának középpontba állítása mindenekelőtt az aktívabb társadalmi részvétel, ezen belül is elsősorban az aktívabb munkaerő-piaci részvétel elősegítését tekinti elsődleges feladatának. (Az „exclusion” fogalmi ellentétéként az angolul sem túl világos tartalmú, de igencsak érzékletes „inclusion” válik fő politikai célkitűzéssé.)

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Előfordul-e az Ön környezetében munkanélküliség? Ismer-e aktív korú, de munkával nem rendelkező embereket? Írja le őket, mi jellemző rájuk!
2. Minek tudható be Ön szerint az előbbieken említettek munkanélkülisége?
3. Milyen piaci sajátosságokkal, a kereslet és kínálat közötti milyen feszültségekkel jellemezné az Ön által ismert munkanélküliséget?
4. Van-e ismeretségében olyan ember, aki elvileg dolgozhatna, képes is lenne dolgozni, de nemhogy nem dolgozik, hanem nem is munkanélküli? Hogyan jellemezné az ő helyzetét?
5. Ön szerint lehet „jó dolog” a munkanélküliség növekedése? És ha azok kezdenek el nagyobb arányban munkát keresni, akik korábban munkát nem kereső inaktívak voltak?
6. Ön szerint lehet-e „rossz dolog” a munkanélküliség csökkenése? És ha a munkanélküliség csökkenésével nem a foglalkoztatottak, hanem az inaktívak száma növekedik?
7. Meglátása szerint az Ön környezetében miképpen változott meg a „munkanélküliség” alternatívájaként az abból kivetető útként értelmezhető „munka” jelentése? Miben gondolkodik másképpen az Ön generációja a munkáról (piacról, piaci pénzkeresetről stb.) ahhoz képest, ahogyan szülei gondolkodnak?
8. Az Ön ismeretségi körében mi minden más bajjal is járt a munkahely elvesztése, a munkanélkülivé válás?
9. Mennyiben enyhítették a gondokat a különböző fajta munkanélküliségi támogatások, ellátások? A különböző formájú támogatások közül melyik „működött”, melyiknek volt haszna – és melyiknek nem volt? Mivel magyarázná ezt?
10. Ön szerint mennyiben származnak más célok, következmények abból, hogy valakinek a helyzetét kirekesztettségként, munkanélküliségként vagy szegénységként értelmezzük? Önhöz melyik értelmezés állna koncepciójában közelebb? Miért?

Az idősök szükségletei

A mai társadalmakat gyakran jellemzik „*idősödő társadalmaknak*”, ami kétségtől jogos: egyre nagyobb az idősök aránya. Ám az idősödés a 60-65 évnél öregebbek arányának, létszámának növekedésén túl azt is jelenti, hogy az idősök hosszabb ideig aktívak, egészségesek – különösen a mentális frissesség értelmében.

A szokásosan idősödésnek jelzett probléma tehát lényegesen összetettebb annál, mint ahogyan azt korábbi időszakokból ránk maradt képzeink alapján gondolni szoktuk.

- *Az idősügy egyre kevésbé szegénységi kérdés* – ami nagyrészt a beérett, tisztas jövedelmet biztosító nyugdíjrendszereknek köszönhető. A nyugdíjak problémái is kevésbé az idősödéssel függenek össze, mint inkább a korai nyugdíjazással. Eredetileg a nyugdíj az időskori jövedelembiztonság célját szolgálta: aki túl öreg ahhoz, hogy dolgozzon, annak is legyen tisztas jövedelme. Az elmúlt évtizedek elhibázott politikái azonban a

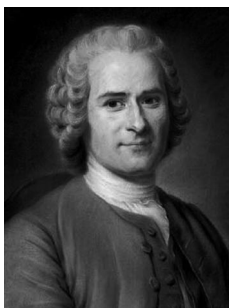
munkanélküliség problémáit is a nyugdíjrendszeren keresztül próbálták meg orvosolni – viszont az így beáramló „nem is annyira öregek” ellátása egyre inkább szétfeszíti a nyugdíjrendszerek kereteit. A nyugdíjrendszerek fenntarthatóságának, finanszírozhatóságának veszélyei, valamint a finanszírozási problémák elhárítására hozott intézkedések és a munkaerő-piaci problémák együttes hatására nem tekinthetjük végérvényesen megoldottnak az időskori jövedelembiztonság ügyét. Akár már a közeli jövőben is számítanunk kell arra, hogy lesznek olyan idős emberek, akik aktív pályafutásuk alatt egyáltalán nem, vagy csak igen alacsony nyugellátásra szereznek jogosultságot – ami miatt előre jelezhető a szegénységben élő idősök számának, arányának növekedése.

- Egyre feszítőbb, ám a legkevésbé sem költségvetési, szociális ellátási kérdés a *„fiatal” (60–75 közötti), egészséges idősök aktivitásának megőrzése, az aktív öregkor körülményeinek kiépítése*. Furcsamód az aktivitások egyre szokásszerűbbé válnak a privát életben (gondoljunk a nagyszülők aktivitására az unokák felnevelésében), viszont egyelőre el vannak fojtva a közéletben.
- A legsúlyosabb idősügyi problémát a *nagyon idős, már önmaguk ellátására nem teljesen képes idős emberek életfeltételeinek biztosítása* jelenti. Ennek érzékeltetéséhez nem árt felidézni a következőket:
- az *idős emberek gyakrabban betegek*, nagyobb szükségük van orvosi és egészségügyi ellátásra, nem is feltétlen azért, mert most öregek és most lettek betegek – hanem azért, mert korábbi életkörülményeik (munka, lakhatás, életstílus, étkezési szokások stb.) elhasználták szervezetüket;
- a *75 év feletti lakosság döntő hányada valamilyen értelemben fizikailag korlátozott képességű* (csökkent látású, nagyothall, mozgásszervi panaszai vannak), és legalább egyharmaduk a szokásos mértékek és állapotuk súlyossága szerint *fogyatékosnak tekinthető*;
- körükben jelentős arányú, *legalább 5%-ra becsült az értelmi fogyatékos, elsősorban a dementia, az időskori szellemi leépülés, „elbutulás” következményeképpen*;
- *elszigetelődés* – a barátok meghalnak, családtagok és ismerősök elköltöznek stb.;
- *megözvegyülés*;
- *lakhatás*: az idős emberek gyakran laknak olyan házakban, amelyek eredetileg nem idős emberek lakhelyéül szolgáltak (például emelet van – lift nincsen, fával-szénnel lehet fűteni, vagy túl sok helyiség, amelyek ma már szinte csak múzeumul szolgálnak), gyakran elmarad e lakások felújítása, festése, s emiatt sok gondot okoz a megfelelő körülmények fenntartása, biztosítása;
- a *gondozókkal kapcsolatos problémák* – gyakori például, hogy aki korábban a házastársát gondozta, megöregedvén maga is gondozásra szorul, de őt nem úgy gondozzák, ahogyan azt ő elvárná.

Sokan a legfőbb problémának az időseket tartósan ápoló-gondozó szolgálatok megerősítését tekintik. Valószínű, hogy ezeknek a feladatoknak a tartalmi változtatása is legalább ekkora kihívás: nem a fizikai, mentális, egészségügyi problémákat kell tudni kezelni – mert azokat vélhetően amúgy sem nagyon lehet, hiszen nincsenek olyan csodaszerek, amelyektől az idősök megfiatalodnának. Viszont egyre több eszköz, segítő módszer áll rendelkezésre ahhoz, hogy az idős emberek korlátozottságaikkal együtt élve is képesek legyenek autonóm, kapcsolatokban gazdag életet élni.

A gyermekek szükségletei

A középkori elképzelésekben a gyermekről úgy gondolkodtak, mint egy kicsi felnőttől, nem merült fel az, hogy a gyerekeknek sajátos szükségleteik lehetnek. A felvilágosodás és különösen *Jean-Jacques Rousseau* nyomán a gyerekekről egyfelől mint az *„ártatlan”* és *„romlatlan” emberi lényről* szokás gondolkodni, méghozzá úgy, mint akik egyenlőnek és szabadnak születnek. (Ezen felvilágosodás kori eszmény az alapja annak, hogy a gyerekek szegénysége, gondjai mindig hevesebb indulatokat, szégyeneket és segíteni akarásokat gerjesztenek, mint a felnőttek gondjai.)



Jean-Jacques Rousseau (1712–1778), svájci francia felvilágosodás kori filozófus, író és zeneszerző volt. Rousseau politikai eszméi hatást gyakoroltak a nagy francia forradalomra, a kommunizmus és a szocializmus eszméinek kifejlődésére, valamint a nacionalizmus megjelenésére. Radikális és forradalmi munkássága fő művének, A társadalmi szerződésnek egyik legismertebb sorával is jellemezhető: „Az ember szabadnak született, de mindenütt láncokat visel.”

Másrészt a felvilágosodás korából származik az a felfogás is, amely szerint a gyerekek sajátos „nevelési” igényei, szükségletei vannak – valamint annak a társadalmi és egyéni felelősségnek a felismerése, hogy megfelelő neveléssel a gyermeket mindenhova el lehet juttatni, míg a nem megfelelő neveléssel mindent el lehet rontani.

Harmadrészt ugyancsak a felvilágosodás korából származik az a gondolat is, hogy *a gyerekek felnevelése nem kizárólag a szülők magánérdeke és magánfelelőssége, hanem komoly társadalmi érdekek fűződnek ahhoz, hogy a társadalomba beilleszkedni képes, okos, képzett, hasznos és értékes ténykedésre alkalmas gyerekek nőjenek fel és váljanak felnőtté. A nevelésben-oktatásban vállalandó társadalmi szerepvállalás a gyerekek fejlődésén keresztül olyan társadalmi célokat is szem előtt tart, mint hogy legyen majd elég sok, lehetőleg jól kereső munkavállaló, akik a jövedelmeikből tisztessen el tudják majd tartani önmagukat és az ő gyerekeiket, sőt akiknek a járulékbefizetéseiből nyugdíjakat lehessen fizetni. Vagy hogy felnőttként képesek legyenek törvénytisztelő állampolgárként, a civilizatorikus együttélési szabályok és normák keretei között berendezni életüket. A társadalmi célokat követő, a gyermekek felnevelésében vállalandó társadalmi-közösségi felelősségvállalás felismerésének a központi eleme az általános és kötelező közoktatás gondolata.*

A XX. század közepéig a gyermekek szükségleteinek kielégítéséről alapvetően úgy volt szokás gondolkodni, hogy a gyermeket az iskola tanítja, oktatja, neveli, míg a szülei gondozzák, és gondoskodnak a jólétéről (különösen az iskoláskor előtti időszakban, de később is), elsősorban az édesanyja.

A XX. század eleje óta azonban folyamatosan emelkedik a nők munkaerő-piaci részvétele, erősödik az az egyenjogúsági elvárás, hogy az anyák, a nők is képesek legyenek magukat, de ha kell, akkor gyereküket, gyerekeiket is eltartani. Ma ez a törekvés nem tekinthető kizárólag valamiféle feminista, női emancipációs érdek megjelenítésének, hiszen a foglalkoztatás bővítése mindenhol általános társadalmi érdek, és a foglalkoztatás bővülésében kiemelt jelentőségű a női foglalkoztatás feltételeinek javítása. Tekinthető akár e körülmény következményének is az, hogy az iskolarendszerek egyre jelentősebb hangsúlyt adnak a tisztán tudásátadó oktatási funkcióikkal szemben a tágabban értelmezve az életre felkészítő nevelési funkcióknak. Mindez összefügg azzal is, hogy a főképpen lexikális tudásátadásra berendezkedett „porosz” iskola részben igen jelentős szerepet töltött be a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődésében (a jobb helyzetű szülők gyerekei sokkal többet profitáltak az iskolából). De részben, az egyenlőtlenségi problémák hatására a csupán tudásátadásra berendezkedett iskolarendszerek egyre rosszabb hatékonysággal voltak képesek megfelelni az iskolarendszerrel szemben támasztott azon elvárásoknak, amely szerint az iskolának általánosságban az életben és a gazdaságban sikerrel eligazodó gyerekeket kellene kibocsátaniuk a nagybetűs Életbe.

Mit mutatnak a számok?

A házaspáros típusú családok Magyarországon családforma és a gyermekek száma szerint (% , 1949–2005)

	1949	1960	1970	1980	1990	2001	2005
Gyermek nélkül	30,8	35,6	37,5	39,7	40,6	42,6	50,2
Gyermekekkel együtt (összesen)	69,2	64,4	62,5	60,3	59,4	57,4	49,8
1 gyermekkel	29,3	30,2	31,8	29	26,9	27,3	27,4
2 gyermekkel	20,9	21,3	22,2	24,9	26,1	22,3	14,2
3 gyermekkel	9,8	7,8	5,6	4,7	5,1	6	5,5
4 vagy több gyermekkel	9,3	5,2	2,9	1,6	1,4	1,8	1,7

Forrás: 2005. évi Mikrocenzus. 5. Háztartástípusok, családformák. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal, 2006. 18. old.

1. Ön hogyan jellemezné a gyereket nevelő szülők, családok legfontosabb változásait?
2. Milyen okokkal magyarázná a gyerekek számának csökkenését, a család-méretnek zsugorodását?
3. Miben látja a legfontosabb változásokat?

Gyermekjólét

Napjainkban a gyermekek jóléte iránti társadalmi felelősségvállalás erősödése megjelenik

- a *gyerekes szülők*, elsősorban az anyák és a gyermeküket egyedül nevelő szülők *részére nyújtott pénzügyi támogatások* növekedésében;
- a *gyermekek napközbeni felügyeletében, gondozásában* való fokozottabb állami szerepvállalásban;
- s ezen belül is a *felügyelet és a gondozás intézményes formáinak* (bölcsőde, óvoda, napközi stb.) *bővülésében* – szemben az anyák gyermekfelügyeleti célból való otthonmaradásának támogatásával.

Természetesen a gyermekkor teljes időszakára, így a különféle közösségi intézményekben eltöltött időszakra is vonatkoztatandó az ENSZ Gyermekjogi Deklarációjának követelménye: „A gyermekeknek, a személyiségük teljes és harmonikus fejlődése érdekében szeretetre és megértésre van szükségük. Amennyiben erre bármilyen mód van, úgy a saját szülei felügyelete és felelőssége alatt kell felnőniük, ott, ahol szeretet veszi körül őket, és ahol erkölcsi és anyagi biztonságban élhetnek.”

A gyermekszegénység problémájának előtérbe kerülése felerősödött hangsúllyal irányítja a figyelmet a gyermekek nevelésében vállalandó társadalmi felelősségek kiterjesztésére. Egyre erőteljesebb társadalmi és politikai elvárás az, hogy

- az anyasági és családi támogatások csökkentsék a gyermekvállalásból és a gyermekek felneveléséből eredő társadalmi hátrányokat, előzzék meg a gyereket nevelő háztartások elszegényedését,

- a szegénység újratermelődési ciklusainak megtörése érdekében fokozott figyelmet kell szentelni annak, hogy a szegény családokban nevelkedő gyerekek közül is minél többen jussanak jó munkahelyek betöltésére feljogosító, magas szintű végzettséghez, diplomához – ennek érdekében törekedni szükséges arra, hogy a szegénységben élő, hátrányos helyzetű gyerekek minél hamarabb kerüljenek be azokba a gyermekintézményekbe, amelyek hathatósan hozzájárulhatnak alapvető képességeik (így kommunikatív, szövegértési és kooperatív kompetenciáik, később írási, olvasási, számolási kompetenciáik) kifejlesztéséhez, és megalapozhatják a későbbi sikeres oktatási és munkakarrier-lehetőségeiket.

Mit mutatnak a számok?

A családtámogatások összefoglaló kiadási adatai (M Ft)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Terhességi-gyermekágyi segély	10 047	12 470	15 777	20 207	23 433	27 090	30 315	33 165
Anyasági ellátások	2 335	2 525	2 637	4 489	4 821	5 294	5 663	5 647
Gyed	20 381	29 646	37 807	45 589	54 547	61 178	68 961	77 127
Gyes	38 418	39 109	40 705	44 375	47 911	50 458	54 948	57 070
Családi pótlék¹	132 517	133 980	153 863	174 937	185 332	191 144	329 430	338 378
Összesen	203 697	217 729	250 789	289 997	316 044	335 164	489 317	511 387
A kifizetett összeg a GDP százalékában	1,58	1,46	1,48	1,56	1,56	1,54	2,14	2,02

¹ 2002. 11. 08-ig nevelési ellátás: családi pótlék és az iskoláztatási támogatás együttes adatait tartalmazza. 2002-től a 13. hónapra kifizetett pótlékkal együtt.

Forrás: KSH, Hiba! A könyvjelző nem létezik.

1. Hogyan jellemezné a hazai családtámogatásokat?
2. Milyenek az egyes ellátási formák egymáshoz viszonyított arányai?
3. Mekkora ezek a ráfordítások?

Gyermekvédelem

A mai formájában is létező gyermekvédelmi rendszerek kialakulása és megerősödése-felduzzadása a *II. világháború utáni időszak* fejleménye volt, amikor igencsak megnőtt a háborúban elvesztett szülők árváinak száma. Ebben az időszakban megkerülhetetlen, azonnali feladat volt az *árván maradt gyerekek felnevelkedésének állami eszközökkel történő biztosítása*.

A gyermekvédelem funkciói az elmúlt évtizedekben jelentősen megváltoztak. Ma *elenyésző az árvák száma, aránya* – s többségük felnevelését a túlélő rokonok vállalják, és meg is tudják oldani. Ma *a gyermekvédelem alapvető feladata az*, hogy ha kell, akkor akár hatósági eszközökkel, a szülők akarata ellenében is *biztosítsák azon gyermekek tisztas felnevelését, akiknek a szülei nem képesek vagy nem hajlandók a saját gyermekük felneveléséről a társadalmi normáknak megfelelően gondoskodni*. Különösen fontos gyermekvédelmi feladat azon gyermekek védelme, akiket a szüleik elhanyagolnak; embertelen körülmények között tartanak; akiket bántalmaznak, megaláznak, tettelességgel vagy verbálisan sanyargatnak.

A gyermekvédelem épp azért, mert az állami erőszak eszközeit is alkalmazza, igen ellentmondásos és olykor kétes kimenetelű beavatkozásokat fogantat, hiszen

- a „tisztos” gyermeknevelés normái osztályhelyzet- és kultúrafüggőek, ezért nagyfokú az önkényesség veszélye, és különösen nagy annak a veszélye, hogy a stigmatizált, megvetett, lenézett csoportok gyermekeit emelik ki családi környezetükből;
- a gyermekvédelemben (akár intézményben, akár fizetett nevelőszülőknél) felnevelkedő gyermekek társadalmi beilleszkedési sikere általában igen alacsony: alacsony a továbbtanulási arány; akár áldozatként, akár elkövetőként magas a kriminológiai kockázat; magas a munkanélkülivé és hajléktalanná válás kockázata.

Épp ezen kockázatokra való tekintettel a korszerű gyermekvédelmi rendszerek a gyermekek érdekében általában a következő elveket követik:

- *Amennyiben csak lehet, el kell kerülni és meg kell előzni a gyermekeknek a természetes családjukból való kiszakítását.* A gyermekvédelmi rendszerben (intézetben vagy nevelőszülőknél) történő elhelyezést csak olyan végső megoldásnak szabad tekinteni, amelyre csak akkor kerülhet sor, ha a természetes szülők pénzbeni támogatásával és személyes tanácsadói-segítői munkával sem lehet elérni azt, hogy ne a társadalmi normákat alapvetően sértő módon neveljék gyermekeiket, hogy gondoskodjanak róluk megfelelően. Sokan ezt egyszerűen azzal fejezik ki, hogy „a gyermek legjobb helye a természetes szülőnél, szülőknél van” – amihez képest minden más megoldás csak végső és szükségszerűen rossz megoldás.
- *A gyermekvédelmi rendszerben, így gondozóintézményekben vagy nevelőszülőknél eltöltött időt csak átmenetinek, méghozzá minél rövidebb időre szólónak kell tekinteni.*
- *Az állami gondoskodás ideje alatt a természetes szülőkkel intenzíven együtt kell működni, és a lehető leggyorsabban alkalmassá kell tenni őket arra, hogy maguk neveljék fel gyermekeiket.*
- *Amennyiben a gyermekvédelmi szakemberek reménytelennek tekintik a gyereknek a természetes szülőkhöz való visszatérését (például azért, mert a szülők végérvényesen lemondtak gyerekükről), akkor minden eszközzel, minél hamarabb olyan örökbe fogadó szülők megtalálásán kell igyekezni, akik örömmel, szeretettel és felelősséggel saját gyerekükként hajlandók felnevelni örökbe fogadott gyermeküket.* (A hazai gyakorlattal ellentétben a nemzetközi gyakorlat éles határvonalat húz az állami alkalmazottként gyereket nevelő „nevelőszülők” és az „örökbe fogadó” szülők között, akkor is, ha mindkét esetben „családias környezetben” nevelkedhet a gyermek. A nemzetközi gyakorlatban a nevelőszülő is a gyermekvédelmi rendszernek a része, tehát olyan szereplő, aki köteles azon dolgozni, hogy a gyermek minél rövidebb időt töltsön az állami gondoskodásban – amit, akár a természetes szülőkkel való kapcsolattartásban, akár az örökbefogadónál való elhelyezés előmozdításában értelemszerűen ellátandó feladataikkal lehet elősegíteni.)

Népesedéspolitika

Gyakran szokás azt gondolni, hogy az állam részvállalására a gyermekek jólétének biztosításában, elsősorban a gyerekes családok támogatásában azért van szükség, mert így több gyermek megszületését lehet előmozdítani. Az ilyen politikai törekvéseket és orientációkat, amelyek a születések számát igyekeznek növelni, pronatalista politikáknak szokás nevezni.

A kérdés felvetése igen kényes ügy, alapvetően a következők miatt:

- Az alacsony gyermekvállalási kedv problémafelvetése gyakran párosul azzal a kimondatlan sugallattal, hogy a gyerekek nem ott születnek, ahol kellene nekik születniük. Az a fajta felvetés, amely a *még meg sem született gyerekek között, a „génanyagok” között értékbeli különbségeket tesz* – a XX. század szomorú tapasztalatai alapján –, *rasszistának, faji alapon megkülönböztetőnek tekinthető.*
- Hasonló kínos aggályok globális méretekben is felvethetők: ha a globális túlnépesedés körülményei között valaki a „fehér faj” kipusztulásáról vizionál, akkor tagadja az ember és ember közötti egyenlőség filozófiai hagyományát. Ez a fajta hozzáállás gyakran intézményesül a restriktív, korlátozó-büntető bevándorlási politikákban.

- A gyermekvállalás olyan – az intim magánszférában megtörténő – események következménye (konkrétan a szexuális cselekvéseké), amelyekbe a modern és civilizált államnak semmiféle közvetlen beavatkozási lehetősége nincsen, és nem is lehet. (Legalábbis a mai mérvadó politikai közgondolkodás szerint – ám vannak, akik ezzel szemben alapvetően a házassághoz és a „rendes” családhoz kapcsolódó egyházi normák állami eszközökkel való érvényesítését is kívánatosnak tartják.)
- Ha tehát az állam nem szólhat bele olyan magánügyekbe, mint hogy ki milyen szexuális mintákat követ, milyen születésszabályozási és családtervezési eszközöket, módszereket használ; és mi történik a hálósobákban – akkor nincsen közvetlen módja a születések számának befolyásolására sem.

Az állam tehát csak közvetett eszközökkel befolyásolhatja a párok, a leendő szülők gyermekvállalási hajlandóságát. E közvetett eszközök eredményességét illetően a gyorsan változó családi, szexuális, munkavállalási, társadalmi minták mellett (például növekszik a házasságon kívül született gyerekek aránya, a szüléskor idősebbek az anyák, mint korábban stb.) az elmúlt évtizedekben szerzett tapasztalatok nem feltétlenül azonosak a kérdéshez tapadó hitekkel, elképzelésekkel:

- *A pénzbeni támogatások növelésének leginkább semmilyen hatása nincsen a gyermekvállalás növekedésére, de ha van is, akkor az legfeljebb átmeneti, és – az átmeneti változásokat követő, rendszerint ellentétes korrekciók nyomán – összességében és hosszabb távon elenyésző.*
- *A női munkavállalás magas arányának inkább pozitív a hatása a gyermekvállalásra, míg az alacsony munkavállalási arány – különösen a szülés utáni nehéz visszatérés a munkaerőpiacokra – inkább korlátozza a nőket a szülés vállalásában. Mindez erősen összefügg azzal, hogy az emberek felelősen úgy gondolkodnak a gyermekvállalásról, hogy a gyerekek felnevelése egy hosszú távú program (amely durván az iskola elvégzéséig, a diplomáig és az első lakás megszerzéséig tart), és a gyerekek tisztességes felneveléséhez munkából kell előteremteni a szükséges jövedelmeket, feltételeket.*
- Ennek megfelelően a női munkavállalást támogató politikáknak jellemzően pozitív hatása van a gyermekvállalásra – különösen a függő helyzetű családtagok gondozásában vállalt nagyobb állami szerepvállalásnak, ezen belül is a gyermeknevelést segítő óvodai, bölcsődei és más gyermekfelügyeleti ellátásokat mennyiségben és minőségben fejlesztő politikáknak.
- *A nemek közötti egyenlőség erős szokásrendjei (például az apák részvétele a gyermeknevelésben, a háztartási munkákban) és erős intézményei mellett több gyerek születik; míg a hagyományosan egyenlőtlen minták mellett (a férfi dolgozik – az anya otthon van, gyereket nevel és mosogat) alacsonyabb a születésszám.*
- *A szexuális magatartás ügyében semleges állami magatartás mellett több gyermek születik – míg az olyan állam működése közepette, amely a magánéletre, a partnerkapcsolatok és a szexuális magatartásformák megválasztására is szívesen gyakorolna nyomást, kevesebb.*

A fenti tendenciák jól kiolvashatók az európai nemzetközi összehasonlításokból, amelyek szerint az utóbbi években lényegesen magasabb a születések aránya a skandináv országokban, mint a mediterrán vagy kelet-közép-európai új tagállamokban.

Fizikai és értelmi fogyatékoság, mentális „betegségek”, tanulási nehézségek, tartós és krónikus betegségek, megváltozott munkaképesség – sajátos szükségletek

A fogyatékoság hosszú évszázadokon át valamiféle csökkent emberi minőségként, degeneráltsággként, devianciaként élt a társadalmak képzeletében. Sok más *devianciához*, „*defektushoz*” (*bűnözéshez, szerfüggéshez, nyomorhoz, amorális viselkedésformákhoz stb.*) hasonlóan a modern, városiasodó társadalmak igénye és szükséglete hosszú ideig elsősorban az volt, hogy *elrejtse, elzárja, a „normális” társadalom szeme elől eldugja* a „*nem normális*”, „*idióta*”, *csökkent képességű egyedet*. (A hagyományos, falusias közösségek erősebb belső szolidaritása mindig befogadóbb

volt a csökkent képességű tagjaival szemben, még ha nem „teljes értékkel” is, de közösségi helyeket, szerepeket jelöltek ki a „falu bolondja” számára is.)

Az elrejtés, kizárás, kiiktatás iránti vonzalom mint attitűd, hozzáállás érvényesül még manapság is a lakott területektől távol eső, magas kőkerítésekkel körbevett bentlakásos intézmények gyakorlatában, amely intézmények – bár kétségkívül egyre komfortosabban biztosítják a biológiai létfenntartás feltételeit, mégis – inkább a fogyatékosok társadalmi izolálását, elkülönítését valósítják meg.

Ennek a fajta hozzáállásnak egy későbbi verziója az, amikor a fogyatékoságot annak ellenére betegségnek tekintették, hogy a fogyatékoságnak az egyik legfőbb jellemzője a „gyógyíthatatlanság”, hogy nyilvánvalóan megváltoztathatatlan állapotokat jelöl. Ennek ellenére ebből a hagyományból mindmáig ránk maradt az, hogy a fogyatékos embereket alapvetően ápoló-gyógyító terápiákban, „gyógy”-pedagógiában kell részesíteni, amely valamennyire majd „kigyógyítja” őket a fogyatékoságból. E megközelítésekben a fogyatékoság problémája gyakorta leszűkült arra, hogy a fogyatékosággal élő emberek nem megfelelő fajta, nem megfelelő minőségű és mennyiségű ápolást, gondozást, terápiát kapnak.

Normalizáció és integráció

A fogyatékoság korszerű koncepciói igyekeznek átfogóan, inkább egyfajta tartós állapotnak értelmezni nemcsak a hazai terminológiában fogyatékoságnak tekintett élethelyzeteket, hanem valamennyi tartósan fennálló egészségi hátránytényezőt (például a hazai szóhasználatban krónikus betegségnek, megváltozott munkaképességnek, súlyos betegség, műtét vagy baleset utáni maradandó egészségkárosodásnak stb.).

Ezek a korszerű attitűdök nem kívánják ellepleszni, hogy a fentebb körülírt egészségi problémák a többség egészségi állapotához képest valamiféle korlátozottságot, akadályozottságot jelentenek – a fogyatékos emberben mégis inkább az embert, semmint a fogyatékoságát, a fizikailag, orvosilag, professzionálisan kezelendő problémáját állítják a fókuszba.

Magát a problémát *nem úgy érzékelik, hogy vannak a „tökéletes” emberi lények, az „épek” – és vannak a „roncsok”, a „használatlanok”, a fogyatékosok.* Hanem inkább úgy, hogy *nincsen tökéletes ember, mindenkinek mindenféle „tökéletlenségei”, hibái, korlátozottságai vannak* (mindenkinek valamije mindig kisebb, valamije meg nagyobb, mint kéne; mindenki egy kicsit habókos, flúgos, sőt ha mással nem, de a korral mindenki egy kicsit nehezebben mozog, vaksi is lesz meg süket is stb.).

Ennek megfelelően, *mindenki „tökéletlenségei” között vannak fokozati és minőségi különbségek:* ki ebben, ki abban jobb és gyengébb, ki jobban, és ki kevésbé.

A fenti kép nem pusztán a fogyatékoságról, hanem az emberről alkotott antropológiai elképzeléseiben és a szükségletek érzékelésében is a korábbiaktól eltérő orientációt jelöl. Ezt az orientációt szokás az alcímben jelzett fogalmakkal jelölni: normalizáció és integráció.

E megközelítésben a fogyatékos, egészségkárosodott emberek legfontosabb szükségleteit és a legfontosabb szociálpolitikai feladatokat a következőkben foglalhatjuk össze:

- nem a megváltoztathatatlan megváltoztatásáért való küzdelemben kell segíteni;
- hanem abban, hogy az emberek fogadják el önmagukat olyannak, amilyenek;
- legyenek képesek megbékélt barátságban élni önmagukkal, állapotukkal – és így élni a lehető legtermészetesebben a lehető legnormálisabb életet;
- gyengítve, felszámolva másoktól való kiszolgáltatottságaikat;
- erősítve önrendelkezésüket (autonómiájukat), függetlenségüket, önbizalmukat és büszke öntudatukat;

- ahol és amennyiben csak lehetséges, úgy speciális eszközökkel, segédeszközökkel, mások segítsége nélkül is képessé kell tenni őket az életfunkcióik ellátására;
- minél kiterjedtebben biztosítva számukra mindazon lehetőségeket, esélyeket, amelyekkel mások is rendelkeznek;
- ideértve a társadalmi integrációkban, erős, intenzív és kiterjedt kapcsolati hálózatokban való részvételüket is;
- elfogadva és megbecsülve mindazt, amit a saját erejükből, a saját képességeik alapján képesek és meg tudnak tenni.

Épp ezen okok és megközelítések alapján a korrektségre törekvő nyelvhasználat egyre inkább igyekszik

- egyre kevésbé fogyatékoságról, mint inkább akadályozottságról, korlátozottságról beszélni;
- elkerülni azokat a nyelvi formulákat, amelyek a fogyatékoságot, a korlátozottságot teszik meg a legfontosabb személyiségjeggyé, csoportosítási alappá (például fogyatékosok, fogyatékos emberek), hanem inkább csak körülményként, helyzetként (tehát nem személyiségi karakterként) utalni az egészségi és szociális problémákra;
- ennek következményeként elkerülni azokat a koncepciókat és nyelvi formákat, amelyek a fogyatékoságot általában, vagy speciálisan (vakok, süketek stb.) a legmeghatározóbb csoportképi sajátosságnak tételezik fel.

Fizikai, érzékszervi és értelmi fogyatékoságok, tanulási nehézségek

Csaknem minden fogyatékosági csoporton belül meg lehet különböztetni

- azokat, akik születési rendellenességgel, genetikai és a terhesség alatti károsodással összefüggő okok miatt váltak egészségkárosodottá;
- és azokat, akik valamilyen betegség, baleset, sérülés következményeképpen veszítették el korábbi képességeiket, „egészséges és ép” létüket.

Noha mindenféle segítség szempontjából döntő kérdés lenne, hogy mi a fogyatékoság oka, általában azonban nem ezt szokás a kategorizációk alapjának tekinteni.

Mindenki által ismert fogyatékoságfajták az érzékszervi fogyatékoságok megjelenési formái:

- *vakság és gyengén látás;*
- *süketség és nagyothallás.*

Ugyancsak „hagyományos” fogyatékosági csoportot képeznek a mozgáskorlátozottak igencsak különféle csoportjai, akik között a különféle végtaghiánnyal született emberektől kezdve az idegrendszeri és gerincsérülteken keresztül a baleset vagy műtét során csonkolt végtagúakat egyaránt megtalálhatjuk.

Számos fogyatékgügyi probléma megítélése azonban messze nem egyértelmű, nincsenek már a meghatározásban sem fogalmakat tisztázó hagyományok. Így pl., bár tényszerűen a nagyothallással és siketiséggel erősen összefügg, de külön kérdésként is felmerülhetnek a beszéd-fogyatékoság kérdései, az érthetetlen és artikulálatlan hangképzéstől, a „farkastoroktól” és „nyúlzájtól” a logopédiai eszközökkel akár orvosolható beszédhibákig: dadogásig, selypítésig, raccsolásig. Ugyancsak kérdéses – alapvetően azért, mert az abban szenvedők azzá tették –, hogy mennyiben tekinthetők fogyatékoságnak az olyan esztétikai fogyatékoságok, mint az akár viszolygást keltő bőrhibák, elszíneződések az arcon, baleseti vagy műtéti beavatkozás nyomán látható hiányok és csonkolások orron, fülön, arcon – akkor is, ha azok komoly funkcióvesztést nem jelentenek.

A hazai gyakorlatban csak a „csökkent munkaképességűek” között jelennek meg altípusként, noha a nemzetközi gyakorlatban minden más tartós egészségi károsodással egyforma megítélés alá esnek a

- *tartósan, gyógyíthatatlan betegségekben szenvedők* (pl. sclerosis multiplex, Parkinson-kór, cukorbetegség, gyakorlatilag a reumatikus panaszokban szenvedők is stb.);
- *a különféle súlyos betegségekben* (rák, szívkárosodás, trombózis stb.) *átesettek*;
- *a műtéti beavatkozások nyomán tartós károsodást elszenvedettek* – például a gyomor vagy a tüdő részleges eltávolítása, a szívkoszorúér-beépítés („by pass”) stb.

A legtöbb *tabu, megbélyegzés* és elhallgatás az *értelmi fogyatékos* különféle formáit veszi körül. Ezt tükrözi az is, hogy a szindrómák különféle hagyományos megnevezései előbb vagy utóbb *szinte minden nyelvben az általános negatív, megbélyegző titulusok körébe mentek át, lásd: hülye, idióta, debil, zavart elméjű stb.*

Ugyancsak a problémakör körüli tisztázatlanságokat jelzik a gyors, már-már követhetetlen terminológiai váltások:

- Az angol és a nemzetközi terminológia ma már kerül: „értelmi fogyatékosról” beszélni, és különösen az enyhe fokban értelmileg sérültekkel kapcsolatban tilos fogyatékosról beszélni, hanem a „*tanulási nehézséggel*” („*learning difficulty*”) küzdő emberekre való utalás a helyes nyelvi magatartás.
- A hazai gyakorlatban az értelmi fogyatékosokkal élők hagyományos csoportjából „kiváltak” és önálló fogyatékosági csoportként jelennek meg az autisták.
- A hazai intézményi gyakorlatok (például a rokkantnyugdíjazás során) megváltoztathatatlan, tartós egészségügyi problémáknak tekintenek olyan pszichiátriai és mentális „betegségeket” (helyesen inkább: állapotokat”), mint a skizofrénia, az epilepszia, a depresszió vagy a neurózisok különféle válfajai. Noha ezek döntő hányada ma már gyógyszerekkel és terápiával jól kontrollálható, „normálisan” együtt lehet élni velük. Ez a fejlemény, a rendezett, normális élet lehetősége nem jelenik meg semmilyen formában a fogyatékosokkal kapcsolatos szociálpolitikai gyakorlatokban, így a rokkantosság, az intézményi elhelyezés vagy annak megszüntetésének indoklásaiban sem.

Az értelmi, mentális, pszichiátriai problémákkal küzdők megítélésének gyors változásaiban kisebb szerepe van a problémák előfordulási gyakoriságában, intenzitásában beállt változásoknak, sokkal inkább a szolgáltatások lehetőségeiben és megítélésében történtek drámai változások.

Így a hagyományos ellátási formák leépülése irányában hatottak a következő tényezők:

- a különféle mentális problémák gyógyszeres kezelésében beállt forradalmi változások;
- a hagyományos „zárt” intézmények kapcsán felmerült emberi jogi és egyéb, a megítélésükre igencsak elutasítóan és negatívan ható problémák felszínre kerülése;
- a tisztességes intézményi ellátás igen magas áraival, költségeivel való szembesülés (vagy még inkább az, hogy olcsón csak botrányosan rossz színvonalú intézményi ellátást lehet biztosítani).

Mindezek nyomán új intézményi, szolgáltatási, ellátási formák kerültek előtérbe, és az új ellátási formák némiképp ártértelezték magukat a kezelendő problémákat is. Ilyen új fejlemény:

- *Az otthonokba „házhöz szállított”, közösségi alapú pszichiátriai* (orvosi, szociális és a kapcsolatokban mediáló) *támogatások, ellátások bővülése.* (Ennek során gyakran változnak intézményi funkciók is: a korábbi teljes ellátást nyújtó kórházak, bentlakásos intézmények „intézménytelenítése”, átalakulása nyomán gyakran jönnek létre nappali ápolást-gondozást végző, a közösségi és területi gondozás központjául szolgáló intézmények.)
- *A megbélyegzést és társadalmi kirekesztést megelőző, korrigáló támogatási formák* – például *integrált* ellátási módszerek erősödése.
- A teljes körű ellátást biztosító intézményi elhelyezésekkel szemben a különféle fokozatban *önálló életvitelt lehetővé tevő támogatott lakásformák* (*lakóotthonok, féléves házak stb.*) *elterjedése.* (A hazai gyakorlatban

egyelőre ezek helyett legfeljebb a kisebb, családasabb intézmények elterjedéséről beszélhetünk, például ilyenfajta intézményi reformokat jelez a lakóotthonok hazai elterjedése.)

- A különféle jövedelmi és munkavégzési-elhelyezkedési programokhoz való hozzáférések bővülése, elterjedése. (Itt is érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy a nemzetközi tendenciákkal szemben a hazai munkaerő-piaci támogatások továbbra is a megváltozott munkaképességű embereket foglalkoztató szervezetek támogatására irányulnak, és nem a nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedéshez nyújtanak támogatást, ösztönzést. A nemzetközi fogymatékügi irodalom az '50-es évekre teszi azt a váltást, hogy *az elkülönített szervezetekben zajló védett [„sheltered”] foglalkoztatás helyét átvette a „normál”, szokásos munkahelyeken való támogatott [„supported”] foglalkoztatás.* Nálunk ez a fordulat még nem zajlott le.)

Társadalmi struktúra, társadalmi csoportok – társadalmi hátrányok és szükségletek

Amikor a szociálpolitikákat társadalmi kontextusaikban, környezetükben, társadalmi hatásaikban akarjuk értelmezni, akkor megkerülhetetlenül szociológiai fogalmakkal kell operálnunk. Szociológiai koncepciók alapján kell értelmeznünk azt, hogy milyen szegmensekre, csoportokra oszthatjuk fel a társadalmat, és értelemszerűen a szociálpolitikai tervezések, elemzések, értékelések során is figyelembe vesszük azt, hogy milyen csoportok esetében milyen viszonyok írják le kapcsolódásaikat a szociálpolitikához.

Az eddigiekben ugyanis úgy tettünk, mintha a szükségletek különféle életkorú, egyéni adottságú embereket jellemeznének csupán. Pedig a szükségletekről különféle társadalmi-szociológiai keretek között is beszélhetünk. A szükségletek társadalmi meghatározottsága különféle megközelítésben, különböző elemzők számára különféle tartalmakat jelenthet. Olykor

- pusztán annyit, hogy bizonyos szükségletek bizonyos csoportok körében gyakrabban, nagyobb valószínűséggel, magasabb arányú kockázatként jelentkeznek;
- a hatalmi egyenlőtlenségeknek és hatalmi mechanizmusoknak tudják be azt, hogy bizonyos csoportok sikeresen képviselik érdekeiket és akaratukat (akár másokkal szemben is) saját szükségleteik kielégítésében, míg mások erőtlene, gyenge befolyásúak, erőtlene képviselik hasonló törekvéseiket;
- a társadalom hibás működésének, diszfunkciójának, a változások és válságok kísérőjelenségének tekintik azt, hogy a társadalmi árak, áldozatok különféle csoportokat eltérő mértékben sújtanak, hogy bizonyos csoportokra nagyobb terheket rónak (azaz több kielégítetlen szükséglettel sújtják őket), mint más szociológiai kategóriákba sorolhatókra;
- a társadalom normál „működésrendjének”, a társadalmi mechanizmusok természetes velejárójának tekintik a társadalmi egyenlőtlenségek és hátrányok rendszeres keletkezését és újratermelését, s ennyiben a jóléti szükségletek egyenlőtlene megoszlását is.

A szükségletek társadalmi meghatározottságában a legáltalánosabb és legfontosabb szociálpolitikai szempont a jóléti politikák, programok azon sajátosságával függ össze, hogy általuk könnyebbé, élhetőbbé, jobbá akarjuk tenni az emberek életét.

Ha efféle ambícióink vannak (a szociálpolitikával foglalkozóknak efféle ambícióik szoktak lenni), akkor nem árt tudnunk azt, hogy emberek különféle csoportjai hogyan élnek, milyen társadalmi, gazdasági, politikai, hatalmi tényezők befolyásolják életüket, és hogy mindezen körülményekre hogyan hatnak általában a közpolitikák, de ezen belül is elsősorban a jóléti politikák, a szociálpolitika.

Vannak olyan szociálpolitikai elemzők és gondolkodók, akik ennél messzebb mennek, és nem pusztán megkerülhetetlen feltételnek, körülménynek tartják a társadalmi kontextusok megértését, számbavételét, hanem a szociálpolitika lényegének tartják azt, hogy az megváltoztatja a társadalmi kontextusokat, vagy legalábbis hogy az egyenlőtlenségek csökkentése irányában hasson a társadalmi viszonyokra. Ezt a hozzáállást a legmarkánsabban

a „kritikai szociálpolitika” azon követői képviselik, akik elemzéseikben azt bizonygatják, hogy a szociálpolitikai rendszerek a kapitalista társadalmakban leginkább a létező társadalmi egyenlőtlenségek (főképpen osztály, rassz és nemi alapú egyenlőtlenségek) alátámasztását és fennmaradását szolgálják. Ennek megfelelően kritikáik jellemző iránya is az, hogy a létező szociálpolitikai rendszerek sem tényleges hatásaikban, de olykor még szándékaikban sem kellően elkötelezettek a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, a társadalmi hátrányok enyhítése ügyében.

A szociálpolitika – és azon belül az egyes szociálpolitikai támogatások, rendszerek, szabályozások – egyik legfontosabb elemzési szempontja tehát az, hogy milyen kapcsolatban állnak a társadalom szerkezetével vagy annak egyes szerkezeti elemeivel, csoportjaival – például hogy kik számára milyen előnyöket, vagy éppen milyen hátrányokat jelentenek, mennyiben képesek enyhíteni bizonyos társadalmi hátrányokat stb.

A „társadalmi struktúra elemei”, „csoportjai” kifejezések tartalma különféle társadalomelméleti, filozófiai megközelítésekben más és más. Másképpen határozzák meg a legfontosabb csoportképző ismérveket annak függvényében, hogy milyen képzetük van a „társadalomról”, mi miatt gondolják azt, hogy a társadalom más, több mint emberek rendezetlen és kusza halmaza. Amiben a társadalmi struktúráról szóló koncepciók mégis azonosak, az az, hogy mindannyian úgy vélik, az emberek különféle csoportokba sorolhatók aszerint, hogy milyen sajátosságok, minták jellemzik életüket. A korábban bemutatott szociológiai, társadalmi koncepciókat, és azok különbözőségeit tehát úgy is értelmezhetjük, hogy nézeteik szerint miképpen lehet az egymáshoz hasonló, egymástól nem túlzottan különböző élethelyzeteket úgy csoportosítani (pl. osztályokba, rendekbe, hatalmi helyzetekbe, lakóhelyi sajátosságokba, fogyasztási és jövedelmi csoportokba, képzettségi kategóriákba stb.), hogy az azonos csoportba, rétegbe sorolt emberek közötti eltérések kisebbek legyenek, mint a különböző csoportokba-rétegekbe sorolt emberek közötti különbségek. Sőt a szociológiai elméletek általában ennél többre vágnak, és úgy szeretnék meghatározni a maguk csoportosítási kategóriáit, hogy az azonos kategóriákba sorolt emberek közötti eltérések legyenek kisebbek, mint az egyes csoportok (azok átlagos, tipikus reprezentánsai) közötti különbségek.

A társadalmi csoportokhoz, rétegekhez tartozást a szociálpolitikai gondolkodásban olykor úgy értjük, hogy maguk a szociológiai eszközökkel meghatározott csoportok is jellemezhetők sajátos szükségletekkel. (Ilyen alapon lehet pl. sajátos szociálpolitikai programokat indítani, intézkedéseket megtenni a szegénységben élő gyermekek szükségleteinek jobb kielégítésére.) Ennél azonban sokkal általánosabban, különbségeket szokás tenni a hasonló életkorú, hasonló egyéni adottságú emberek és szükségleteik között annak függvényében, hogy ők milyen társadalmi csoporthoz, réteghez tartoznak, hogy milyen társadalmi egyenlőtlenségekkel jellemezhető helyzetekben élnek. Pusztán érzékeltetve e több szempontú gondolkodást, különbségeket tehetünk:

- idős emberek szükségletei között aszerint, hogy ők férfiak vagy nők, városban vagy falun élnek, mekkora jövedelemmel és vagyonnal rendelkeznek stb.;
- gyerekek szükségletei között aszerint, hogy családjuk milyen osztályhoz, réteghez sorolható, milyen a szülők iskolai végzettsége, milyen iskolák vannak a lakhelyükhöz elérhető közelségben;
- fogyatékos emberek szükségletei között aszerint, hogy nekik milyen az iskolai végzettségük, milyen az ő és családjuk anyagi, vagyoni, jövedelmi helyzete, milyen fajta és milyen minőségű közszolgáltatások érhetők el akadálymentesen a számukra stb.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Érzékel-e olyan élethelyzeteket, ahol a gondokkal küszködő emberek igénye más, mint ahogyan Ön megfogalmazná szükségleteiket? Mondjon példákat, és értelmezze, magyarázza a különbségek okát!
2. Érzékelt-e már olyan jelenséget, hogy egy-egy lakossági csoport szükségleteire hivatkozva nem éppen a nekik megfelelő formában működnek ellátások, szolgáltatások? Próbáljon meg ilyen példákat felidézni az idősgondozás, a gyermekjólét és gyermekvédelem vagy a fogyatékos embereknek nyújtott ellátások köréből! Próbálja meg elmagyarázni azt a feszültséget, amely az elismert-intézményesült szükségletek, illetve az Ön által érzékelt (és/vagy az érintett emberek által érzékelt, kimondott) szükségletek tartalma között feszült!

3. Tud-e olyan ellátást, szolgáltatást, amely létezik, pedig nem ér el túl jelentős javulást az életkörülményekben, és olyat, amely nem létezik, pedig könnyű lenne megszervezni, és nagy szükség lenne rá? Miért fordulhatnak ilyenek elő?
4. Ön mennyiben tartja gondnak azt, hogy elismert szükségletként olykor az ellátók, szolgáltatók érdekeinek megfelelő szükséglet jelentkezik, és nem feltétlenül az, amire a gondokkal küszködő embereknek lenne szükségük? Ha tud ilyen példát, mivel magyarázza az eltéréseket – vagy akár szakadékokat?
5. Mennyiben írhatók le ezek a feszültségek az érdekek fogalmával, az érdekérvényesítésben és hatalomban mutatkozó különbségekkel? Ön hogyan tenne lépéseket a jobb kiegyensúlyozás, az ügyfelek befolyásolásának és hatalmának erősítése érdekében?
6. Próbáljon meg az előbb említett problémákhoz hasonlókat felvetni mindhárom kiemelt célcsoportra (idősek, gyerekek, fogyatékkal élőkre) vonatkoztatva! Jellemezze az egyes célcsoportokra irányuló szociálpolitikai ellátások Ön szerinti legfontosabb problémáit!
7. Az Ön elvárásai szerint mennyiben tekinthető a szociálpolitika feladatának a társadalmi egyenlőtlenségek, hatalmi viszonyok megváltoztatása? Mennyiben tekinti realisabb és képviselhetőbb szociálpolitikai elvárásnak azt, hogy a szociálpolitika a gondokkal küszködő egyének-családok szükségleteinek kielégítéséhez járuljon hozzá (és ne próbálkozzon olyan reménytelen kalandokkal, mint a társadalmi viszonyok megváltoztatása)?
8. Mely társadalmilag meghatározott egyenlőtlenségek, hátrányok leküzdésében ismer jó szociálpolitikai gyakorlatokat, példákat? Min múlik e pozitív példák sikere?
9. Mely társadalmi hátrányok leküzdésében tartja kimondottan kudarcnak a létező szociálpolitikai gyakorlatokat? Miért?
10. Melyek azok a társadalmilag meghatározott hátrányok, amelyek enyhítésére az Ön megítélése szerint gyakorlatilag nem, vagy legfeljebb alig érzékelhető kísérleteket tesz a szociálpolitika? Miért nem foglalkozik az ilyen gondokkal? Ha Önnek kellene javaslatokkal élnie, mit javasolna az intézményesen nem érzékelt hátrányok enyhítése érdekében?

A szociálpolitika rendszerei, intézményei, szociálpolitikai és jóléti ellátások

Az alábbi fejezetben a tágabban értelmezett szociális, jóléti, szociálpolitikai rendszereket, ellátásokat tekintjük át. Az áttekintés célja nem egy teljes és részletezett leírás vagy elemzés, hanem pusztán az, hogy fölvázoljuk a legfontosabb részelemeket és azok legfontosabb tulajdonságait.

Társadalmi jövedelmek, a „társadalmi biztonság”

Ismét egy olyan fogalom, amelyet nem egységesen használ a nemzetközi szakirodalom, amelyhez hasonló jelentésű fogalmak gyakran megjelennek a közpolitikai és társadalomtudományi szótárakban. A hazai gyakorlatban használt „*pénzbeni támogatások*” kifejezés tartalmához, annak általános kiterjedéséhez a nemzetközi terminológiában a legközelebb a „*társadalom biztonságát szolgáló jövedelmek*” („*social security benefit*”) fogalma áll. A magyarul kissé akadozó „társadalmi biztonságot szolgáló” kifejezést nemcsak a hazai terminológiában, hanem a nemzetközi gyakorlatban is *gyakran összekeverik* az ennél szűkebb kört jelölő „*társadalombiztosítás*” fogalmával („*social security*” – „*social insurance*”). A köznyelv – és ehhez igazodva a hétköznapi nyilvánosság, a sajtó nyelve – gyakran a „*segélyek*” megnevezést használja *gyűjtőfogalomként* minden pénzben nyújtott társadalmi jövedelem jelölésére. A nemzetközi szervezetek gyakorlata szívesen veszi át a brit szociálpolitikai nyelvhasználatnak azt a hagyományát, amely a megnevezésekben a leíró utalások mellett szívesen utal „pozitív üzenet” formájában is valamiféle elérni kívánt kedvező hatásra, társadalmi funkcióra. Ebbe a körbe tartozik már maga a „társadalmi-szociális biztonságra” történő

utalás, de gyakorta használják a „*jövedelem-fenntartó támogatások*” („*income maintenance*”) kifejezést is. Ebben a keveredésben következetesen nem fogjuk tudni tartani magunkat egyetlen fogalomhasználati hagyományhoz sem – a sajátos tartalmakra utaló szóhasználatokra azonban igyekezni fogunk felhívni a figyelmet.

A társadalmi jövedelmek, pénzbeni támogatások sokféle politikai, szociálpolitikai célt szolgálhatnak. Így például:

- *A szociális biztonság, a „társadalom védelme”*. A modern államokkal szemben támasztott általános elvárás az, hogy az emberek biztonság iránti vágyait, követelményeit valamiféle közpolitikai rendszerekkel elismerjék, ezeknek megfeleljenek. A leghagyományosabb ilyen elvárásrendszert a „közbiztonság” fogalmával szokás jelezni, és sok szempontból ehhez hasonló elvárás a „szociális biztonság” is. Az embereknek szükségük van arra, hogy védelemben érezzék magukat legalább kétféle jövedelmi kockázattal szemben:
 - ne essen a jövedelmük *egy minimálisan elfogadottnak tartott szint alá („abszolút biztonság”)*;
 - és *ne essen elfogadhatatlanul sokat az életszínvonaluk, jövedelmük* akkor sem, ha öregség, betegség, szülés vagy egyéb társadalmilag elfogadott, tipikus okok („kockázatok”) miatt *nem képesek a megszokott jövedelmüket munkával megkeresni („relatív biztonság”)*.
- A támogatások szolgálhatják *a szegénység csökkentését*, vagy legalábbis *a szegények megélhetési gondjainak enyhítését*.
- *Méltányos újraelosztás, redistribúció*: Általában helyes, haladó gondolatnak fogadják el modern társadalmak azt, ha a nem megfelelő jövedelmekkel rendelkezők jövedelmét a gazdagabbaktól elvont pénzekből kiegészítik. Ez nem feltétlenül jelent a gazdagabbaktól a szegényebbek felé történő „vertikális” átrendezést, jelenthet olyan – generációk közötti vagy más „horizontális” – újraelosztást is, mint a munkájukból keresettel rendelkezőktől elvont jövedelmek átcsoportosítása a munkával, keresettel nem rendelkező gyerekek, öregek vagy betegek, fogyatékosysággal élők felé.
- *Társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése*: A fentebb jelzett elveket így is kifejezhetjük.
- *Prevenció*: A pénzbeni támogatásoktól gyakran szokás elvárni azt, hogy visszafordíthatatlan leszakadásokat, társadalmi lecsúszásokat vagy elkallódásokat lehetőleg még időben előzzenek meg.
- *Szolidaritás*: A szociális védelmi rendszerek funkciója nem kizárólag a valamilyen okból hátránnyal küzdők segítése, nem valamiféle karitatív érzelem kinyilvánítása, hanem valamiféle közös egymásrautaltság és együttműködés kereteinek intézményesítése, valamiféle közjó, közérdek érvényesítése. A szociális biztonság ebben az értelemben valamiféle konszolidált, békés, a társadalom egészének fejlődését szolgáló közfeladat, közösségi funkció. A szociális biztonság funkcióinak ellátása, betöltése ennyiben a jóléti államok átfogó állampolitikájának egyik fontos tényezője.
- *Társadalmi védelem („social protection”)*: gyakorlatilag a fenti elvek szerint fogantatott támogatások „pénzügyi” gyűjtőfogalma. A nemzetközi szervezetek (EU, OECD) fogalomhasználatában olyan, az egyes országok költségvetéseinek és költségvetési politikáinak összehasonlítását lehetővé tevő fogalom, amely a mindenféle célú és funkciójú állami szociális jövedelmek mellett a különféle szociális szolgáltatások, foglalkoztatáspolitikai, oktatási és egészségügyi közkiadásokat is magában foglalja.

A szociális biztonság érdekében alkalmazott pénzbeni támogatások típusai

A nemzetközi szakirodalom az alábbi típusokat szokta elkülöníteni:

- *Társadalombiztosítási jövedelmek*: Biztosítási alapú jövedelmek, tehát azon alapulnak, hogy a támogatott a korábbi befizetése, járuléka révén jogot szerzett a támogatásra. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint az így keletkezett „szerzett jogok” hasonlatosak az alapvető alkotmányos védelmet élvező más jogokhoz, például a tulajdonhoz és a vagyonhoz való joghoz.

- *Univerzális támogatások:* Ezek a támogatások jellemzően valamilyen demográfiai kategória által meghatározott csoportoknak egységesen nyújtott támogatási formák. Ilyen szociológiai, társadalomstatistikai fogalmakkal meghatározott csoportoknak nyújtott támogatások lehetnek például a gyermekeknek, gyermekeket nevelő szülőknek nyújtott támogatások (családi pótlék); időskorúaknak, ezen belül akár nyugdíjra jogot nem szerzett időskorúaknak nyújtott támogatások (időskorúak járadéka) stb. Más esetben az univerzális eszközökkel támogatott kört körül lehet írni bizonyos jóságok, szolgáltatások fogyasztóiként, és univerzális támogatásként lehetséges ezen termékeket ártámogatásban részesíteni, szubvencionálni (pl. tömegközlekedés, gáz-energia fogyasztása, lakbér stb.).

A legszívesebb, változatosabb képletet a különféle „segélyezési” logikák adják, ám ezek tárgyalásánál érdemes figyelembe venni azt, hogy költségvetési ráfordításaikban és ügyfelek számában nemcsak egyenként, hanem összesen is kisebb méreteket szoktak takarni az európai szociálpolitikai gyakorlatokban, mint az előző kettő „nagy rendszereket” meghatározó támogatási elvek:

- *Jövedelemteszt és vagyonfelmérés alapján fizetett támogatások:* Azok kaphatják, akiknek a jövedelme (illetve a közös háztartásban élőknek az összjövedelme) egy előre megadott összegnél kisebb. Ezt a szegénység enyhítésére hivatott – csak az alacsony jövedelműeknek fizetett – támogatást gyakran azonosítják a „szociális segéllyel”. A Magyarországon használt „rászorultsági elvű” támogatás a legtöbb idegen nyelvre lefordíthatatlan típust jelöl. Ha ugyanis a „rászorultság” az alacsony jövedelem tesztelésén kívül más kritériumokat is takar (például magatartási, személyiségi karakterre vonatkozó és egyéb, szubjektív mérlegelés alapján megítélhető kritériumokat), akkor a hasonló eljárások nehezen illeszthetők a jogállamiság és alkotmányosság szokásosan elfogadott, civilizált keretei közé.
- *Szükségletalapú (nem járulékfizetés-alapú) támogatások:* Gyakori, hogy a támogatások alapja nem az, hogy valaki rendelkezik vagy nem rendelkezik a megélhetés eszközeivel, a megfelelő jövedelemmel – sőt még csak nem is a korábbi befizetésekkel szerzett jog –, hanem valamiféle sajátos élethelyzet vagy sajátos szükséglet alapján jár támogatás. Tipikusan ilyen jellegűek a tartósan beteg és fogyatékos embereknek nyújtott támogatások (ahol a támogatás alapja az egészségi állapot „hátránya”), vagy a speciális fogyasztási szükségletekhez (például utazáshoz, gyógyszerhez, lakhatáshoz, temetéshez stb.) kapcsolódó támogatások.
- *Diszkrecionális segélyek:* Olykor a segélyek, támogatások megállapítása csak valamiféle egyéni elbíráláshoz, azaz például csak egyénileg mérlegelhető körülményekhez, szükségletekhez igazodva képzelhető el. (Hogy az elbírálás megfelelő legyen, ezt csak magas szakmai kvalifikációval lehet biztosítani.) Ilyen egyéni, diszkrecionális támogatás lehet például a terápiák, rehabilitációs folyamatok feltételeinek megteremtéséhez nyújtott segítség, vagy a rendkívüli krízisek esetén nyújtandó egyszeri, rendkívüli támogatás.
- *Természetben nyújtott támogatások:* Olykor a támogatást nem pénzben, hanem természetben szokás nyújtani. Idesoroljuk a közvetlenül fogyasztható termék, jóság, fogyasztási cikk formájában nyújtott támogatásokat, a pénznél szűkebb körben felhasználható utalványokat, jegyeket, „voucher”-eket; valamint az olyan támogatásokat, amelyek esetében bizonyos kifizetendő számlák (gyermekétkeztetési vagy közműdíjak stb.) rendezését vállalja magára a támogató.
- *Feltételekhez kötött (kondicionális) segélyek:* Előfordul, hogy a fenti támogatások igénybevételét bizonyos feltételek, elsősorban életviteli, magatartási normák teljesítéséhez kötik. Ilyen norma lehet például a gyerekek megfelelő nevelése és iskoláztatása, vagy bizonyos – munkakereséssel, életvitellel kapcsolatos – normák követése, vállalkások teljesítése. A kondicionális segélyek jellemzően igen költséges és „veszélyes” segélyek, ugyanis a feltételek támasztása gyakran nem a sikeresebb és eredményesebb támogatást, hanem a regulázást, a büntetést, a „kiszűrást” célozza meg. Épp ezért a speciális elvárások és normák megfogalmazását, ellenőrzését vagy képviselését jellemzően magas szakmai kvalitású szakemberekre (orvosokra, szociális munkásokra, gyermekvédelmi szakemberekre, rehabilitációs vagy munkaügyi tanácsadókra stb.) szokás bízni, és ennek megfelelően a feltételek támasztása leginkább diszkrecionális segélyek kiegészítő eszközeként szokott hasznos, eredményes eszköznek bizonyulni. (Természetesen, ha politikai cél az amúgy jövedelmük alapján segélyezendő szegények fenyegetése, regulázása – akkor e módszer erre is megfelelhet. Nagy kár azonban, hogy a hasonló

logikák legfeljebb előítéletes, rasszista, bűnbakképző lakossági igények kielégítését szolgálhatják – társadalmi problémák racionális megoldását a történelmi tapasztalatok szerint nem.)

- *„Rászorultsági elvű” támogatások:* Valójában csak a magyar politikai és közigazgatási nyelvben használt fogalom, amely a fentebb jelzett támogatási elveket átfedi – és ezzel nem kis káoszt állít elő a hasonló elvű támogatások logikájában és célszerűségében. A hazai fogalom alapvetően a jövedelemtesztek alkalmazását sejteti, ám ezenfelül, erre ráépülve sokféle egyéb, tisztázatlan szelekciós elvet is magában foglalhat. Gyakran a fentebbi letisztult logikák helyett a rászorultság fogalma az alacsony jövedelem mellett valamiféle önkényesen megállapított „rendesség”, „jó magatartás”, „alázatosság” kritériumrendszerét is takarja. (Ha van egyáltalán hasonló kategória a nemzetközi szociálpolitikai gyakorlatban – akkor az a korábban „szükségletelvű”-ként jelzett támogatási logikára utaló kifejezés lenne.)
- *Adókedvezmények:* Gyakran bizonyos közcélú magatartások, egyéni körülmények mellett az amúgy kötelezően befizetendő adóknál kevesebbet is lehet fizetni. Ilyen, az adórendszerben honorált „magatartás” lehet a hosszú távú, tartós lekötésű takarékoskodás (pl. önkéntes nyugdíjpénztári befizetés), vagy pl. a gyerekek nevelése. Az adókedvezmények vagy az adóalapból levonható tételek körét és mennyiségét írják körül, vagy a ténylegesen befizetendő adókat lehet általuk csökkenteni a megadott körülmények megléte esetén, a meghatározott mértékben. Az államnak be nem fizetett pénz gyakorlatilag éppolyan állami támogatás, mintha korábban befizették volna, és később az állam támogatásként odaadná.

Társadalombiztosítási jövedelmek

A társadalombiztosítási jövedelmeket annak alapján kapják az emberek, hogy korábban a munkájuk révén szerzett keresményeikből társadalombiztosítási járulékot fizettek. Ez a társadalombiztosítási járulék annyiban hasonlatos más biztosítási díjakhoz (például gépkocsi-, vagyon- vagy életbiztosítási díjakhoz), hogy itt is a díjfizetés alapozza meg azt a jogot, hogy a megfelelő kockázati esemény (például lopás, tűzkár, haláleset – illetve öregség, betegség, fogyatékos, munkaképtelenné válás stb.) bekövetkeztekor pénzt kap a biztosított. A társadalombiztosítás azonban annyiban különbözik a magánpiaci biztosításoktól, hogy ebben az esetben a biztosítási járulék fizetése nem önkéntes mérlegelés után hozott egyéni döntés, hanem a törvény általi kötelezés. Mindazokat az eseteket tehát, amikor a biztosítási díj, a járulék fizetését törvény kényszeríti ki – vagyis amelyek megfizetése (speciális adóként) törvény által kötelező –, a társadalombiztosítás körébe tartozónak tekintjük. Azt is a társadalombiztosítás részének szokás tekinteni, ha a törvény arra kötelez embereket, hogy egy általuk választott magánbiztosító (például nyugdíjbiztosító, egészségbiztosító) ügyfeleként kötelesek biztosítási szerződést kötni, és a szerződés alapján díjat, járulékot fizetni.

A társadalombiztosítás annyiban is hasonlít a magánbiztosításokhoz, hogy a társadalombiztosítási ellátás (éppúgy, mint a magánbiztosítás) gyakorta arányos a korábbi befizetésekkel (például a nyugdíj és nyugdíjjellegű ellátások esetében), vagyis magasabb összegű ellátást kap az, aki több járulékot hosszabb ideig fizetett be korábban. Abban azonban különbözik a társadalombiztosítás, hogy az ellátás nem szigorúan és nem feltétlenül arányos a korábbi befizetésekkel. Így például az időskori jövedelembiztonság közcéljait követve a nyugdíjrendszereken belül szokás bizonyos átcsoportosításokat eszközölni a korábbi magasabb jövedelműek (több járulékot befizetők) kárára – illetve a munkakarrierjüket munkanélküliség vagy gyermeknevelés miatt hosszabb időre megszakító, rövidebb szolgálati idővel és alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők előnyére. (A szülés utáni gyermeknevelési támogatások igénybevételi idejének szolgálati időként való beszámítása a nyugdíjrendszeren belül, valamint a nők várható élettartamtöbbletének figyelmen kívül hagyása szisztematikus átcsoportosítást jelent a férfiak járulékaiból a nők javára.)

Bár nem idegen a magánbiztosítások szellemiségétől sem az, hogy bizonyos ellátások nem a befizetésekhez, hanem a szükségletekhez, káresemények bekövetkeztéhez igazodnak (a gépjármű-biztosítás annak fizet, akinek összetört az autója), mégis csak a társadalombiztosítás (illetve más kötelező biztosítás, így a gépjármű-felelősségbiztosítás) esetében fordul elő tisztán az, hogy a kifizetések kizárólag a szükségletekhez igazodnak – mint például az egészségbiztosítás esetében.

A társadalombiztosítás legnagyobb ága, a nyugdíjbiztosítások által nyújtott kifizetések pénzügyi technikái között két nagy csoportot (és a nagy csoportokon belül többféle típust) szokás elkülöníteni:

- *(Tőkefedezeti rendszerek)* Az egyéni befizetéseket egyéni számlákon gyűjtik, a számlán halmozódó pénzt tőkeként kezelik – azaz haszon, hozam reményében befektetik –, majd a jogosultság megszerzésekor ki-kí a saját korábbi befizetéseit és annak hozamait kapja havi részletekben vissza nyugdíjként. (Gyakran az ilyen elvű nyugdíjrendszereket Bismarck nevével „fémjelzik”.)
- *(Felosztó-kirovó – „pay as you go” – rendszerek)* Az egyéni befizetésekből a jelenlegi nyugdíjasok ellátását finanszírozzák – a nyugdíjrendszer arra vállal garanciát, hogy a nyugdíjjogosultság megszerzésekor az akkori aktív keresőktől elvont pénzből fogja fizetni a nyugdíjakat. (A felosztó-kirovó rendszereket gyakran Beveridge nevével kötik össze.)

A technikák megválasztásától függetlenül a társadalombiztosítás előnyeként, erényeként szokták számba venni azt, hogy:

- Az emberek biztos, biztonságos ellátásnak tekintik azt, ha jogot szereztek a társadalombiztosítási ellátásra.
- A társadalombiztosítási ellátásra való megszerzett jogot az emberek biztonságosan a saját, „életfogytig tartó” biztonságot megalapozó körülménynek tekintik. (Annak ellenére, hogy a manapság több országban is szokásos nyugdíjreformok idején ez már messze nem annyira érvényesül. Sőt akár olyan extrém példák is előfordulnak, mint Új-Zéland példája, ahol a korábbi általános nyugdíjrendszert a reformok során ausztrál mintára radikálisan megváltoztatták: a nyugdíjrendszert jövedelemteszt-alapúvá tették, azaz nem kaphat nyugdíjat az, akinek egyéb jövedelme – például osztalék- és tőkejövedelme – egy bizonyos összeghatárt meghalad. Érdemes azonban felhívni a figyelmet arra, hogy ez a jövedelemteszt nem azonos a segélyezéskor használttal: nem arról van szó, hogy csak a szegények kapnak nyugdíjat, hanem arról, hogy az igen nagy vagyonnal rendelkezők, akiknek a vagyonukból jelentős hozamaik, folyó bevételeik is keletkeznek, nem kapnak nyugdíjat, nekik anélkül is megoldott a megélhetésük – a mérvadó ausztrál és új-zélandi közmegítélés, politikai hagyomány szerint.)
- A járulékfizetésre, illetve a kötelező társadalombiztosításban való részvételre vonatkozó szabályok elvileg kiszámítható, biztonságos fedezetet nyújtanak a megfelelő színvonalú ellátások finanszírozásához.
- A rendszereknek munkaösztönző hatásuk van: csak az kaphat ilyen támogatást, aki aktív életszakaszában bejelentett, biztosított munkahellyel rendelkezett, ezért a társadalombiztosítási rendszerek kiterjedtsége érdekeltté teszi az embereket a befizetéseikben, a hasonló jóléti rendszerek költségeinek viselésében.

Ugyanakkor, az elmúlt évtizedek gazdasági-társadalmi változásainak hatására szembe kell nézni olyan letagadhatatlan hátrányokkal is, mint hogy:

- Az ellátások megszerzéséhez muszáj korábban dolgozni. Ez kizárhat az ellátásokból olyan speciális helyzetű embereket, mint a születési rendellenesség vagy gyermekkori baleset, betegség következtében fogyatékos embereket, az iskola elvégzése (még inkább el nem végzése) után pályát nem kezdő pályakezdő munkanélkülieket; vagy olyan anyákat, akik fiatalon szültek, és később sem tudtak elhelyezkedni.
- A fenti kirekesztési veszélyek felhívják a figyelmet arra, hogy a biztosítási rendszerek alkalmasak lehetnek az érdekes, „rendes” és az „érdemtelen”, normasértő támogatandók közötti megkülönböztetésre.
- A magas járulékoknak a foglalkoztatási költségeket növelő, ezáltal a foglalkoztatási arányokat csökkentő hatásuk lehet, különösen azokban az alacsony bérű, alacsony végzettséget és munkavégző képességet feltételező munkakörökben, ahol a járulékok megfizetése túl nagy teher a realizálható, megkereshető bérekhez képest. A magas járulékok tehát szinte mindig alacsony foglalkoztatást eredményeznek, különösen az alsó foglalkoztatási szegmensekben – és ez a kirekesztő hatás növeli az egyéb szociális ellátások iránti igényeket, növeli az egyéb ellátások költségvetési ráfordítások iránti igényét.
- Általában is: a szegények túl könnyen kimaradnak a járulékfizetéssel megalapozható társadalombiztosítási ellátásokból, vagy a rövid ideig tartó és alacsony jövedelem után befizetett járulékokkal csak elfogadhatatlanul alacsony összegű ellátásokra válnak jogosulttá.

Univerzális elven nyújtott támogatások

Sokan úgy értik az „univerzális” elv jelentését, hogy ide a mindenkinek járó támogatásokat soroljuk. Pedig *az univerzális elvű támogatás sem mindenkinek jár*, hanem csak bizonyos, általában – szociológiai, még inkább demográfiai kategóriákkal meghatározott – csoportnak (erre utal a brit terminológiában az univerzális ellátásokra használt „*demogrants*” kifejezés), ám az adott csoporton, alig tág kategórián belül mindenki meg kell hogy kapja, minden további teszt, mérlegelés nélkül. Az univerzalizáció ennyiben módszer, és nem kiterjedtség: ha például minden 100 év felettinek juttatást folyósítunk minden egyéb mérlegelés nélkül, akkor ez „univerzális” támogatás, még ha igen kevés számú ember ellátására terjed is ki.

Elviekben az univerzális ellátások gondolata, eszménye az általános szociális biztonság gondolatkörében felvetett állampolgári alapjövedelem, a „basic income” filozófiájához nyúlik vissza. Bár az állampolgári alapjövedelem soha és sehol nem valósult meg teljesen (ettől függetlenül a modern jóléti államoknak mégis egyik központi gondolata, vezéreszménye), részlegesen, bizonyos társadalmi kockázatok általános kezelésére ma is gyakorta felbukkanó gondolat. Például az olyan nyugdíjkonstrukciókban, amelyek a jelenleginél általánosabb és teljesebb időskori jövedelembiztonságot szolgálnának, amikor egy általános adókból finanszírozott, univerzális elven járó alapnyugdíjat egészítene ki a járulékokból finanszírozott társadalombiztosítási ellátás.

Az univerzális ellátások letagadhatatlan előnye az, hogy adminisztrációjuk olcsó, átlátható és más módszereknél összehasonlíthatatlanul jobb lefedettséget biztosító módszer. Sokak számára ezeken a technikai előnyökön túl fontos erénye a módszernek az, hogy megkülönböztetések és stigmatizációk nélkül támogatja a valamilyen szempontból hátrányosnak tekintett demográfiai-társadalmi csoport egészét.

Az univerzális ellátások ellenzői jellemzően azzal érvelnek, hogy a túl tág kategóriákba azok is beleesnek, akik semmilyen értelemben nem szorulnak rá támogatásra. Így az univerzális ellátások túl költségesek, miközben a „feleslegesek” támogatása csak az egyenlőtlenségeket növeli.

Az univerzális ellátások hívei és ellenzői közötti vita – a világnézeti, ízlésbeli vitákon túl – nagyrészt abban zajlik, hogy vajon az univerzális ellátásokkal lehet-e egyáltalán, vagy mennyiben lehet jól enyhíteni a társadalmi egyenlőtlenségeket, hátrányokat. A hitek közötti vitákban nehéz racionálisan mérlegelni, viszont az racionálisan mérlegelhető, hogy az univerzális ellátások mennyiben csökkentik a jövedelmi egyenlőtlenségeket. Általában az mondható, hogy ha a demográfiai kategóriákkal valóban elfogadható pontossággal körülírhatók nagy valószínűséggel hátrányos helyzetű csoportok, akkor az univerzális módszerek igen hatékonyan, olcsó és átlátható adminisztrációval képesek a jövedelmi hátrányokat enyhíteni. Így például a késői szocializmus időszakában, teljes foglalkoztatás és nyomott bérskálák mellett az egy főre jutó jövedelmekben a legnagyobb különbségeket eredményező tényező a családon belüli kereső-eltartott arány volt. Az az univerzális elvű támogatás (családi pótlék), amely a keresők és az eltartottak egyszerű és olcsó megszámlálására épített, és amely kiemelt támogatást adott a sokgyerekes és az egyszülős családoknak – kiváló eredményességgel és hatékonysággal enyhítette a társadalmi egyenlőtlenségeket, a jövedelmi hátrányokat.

Ha azonban demográfiai dimenziókkal körülírható csoportok között nem mutathatók ki jelentősnek tekinthető társadalmi, jövedelmi hátrányok, akkor a demográfiai kategóriákkal operáló univerzális módszerek nem szoktak kellően hatékony jövedelemegyenlősítő módszernek bizonyulni. Így például sokan úgy vélik, hogy ha a háztartások közötti jövedelmi egyenlőtlenségek döntő oka a háztartás felnőtt tagjainak aktivitásában és piaci kereseteiben mutatkozó jelentős különbség – akkor ezt nem enyhítheti adekvát módon a háztartáson belüli kereső-eltartott arányra reagáló univerzális módszer.

Ám még ilyen esetben is jogos lehet az a vita, hogy vajon az univerzális módszerek szisztematikus célzási hibája – hogy olyanoknak is ad, akiknek arra nincsen valójában szükségük – nem kisebb költség-e, és nem jelentéktlenebb hiba-e annál, mint ami abból fakad, hogy más módszerek alkalmazása sokkal nagyobb adminisztrációval, adminisztrációs költséggel jár? Illetve hogy vajon más módszerek alkalmazásakor az univerzális eszközök alkalmazásához képest többen kimaradnak az ellátásból, ami miatt a problémáikat más rendszereken belül, rendszerint csak nagyobb költségekkel lehet orvosolni? És ugyancsak vita tárgya lehet az is, hogy még az esetlegesen felesleges kiadások

ellentételeként nem rentábilis ellenérték-e a társadalmi integrációban nyert haszon, azaz az univerzális elvek alkalmazásának azon haszna, hogy nem húz éles határokat a szegényebbek és gazdagabbak közé?

Mindezen viták arra hívják fel a figyelmet, hogy szerencsésebb először a célokat és a feladatokat tisztázni, és azok megoldásához megfelelő módszereket találni, mint akármilyen módszereknek a megoldandó problémától függetlenül prioritásokat biztosítani.

A nemzetközi szokásokkal szemben a magyar szakirodalomban gyakran az univerzális ellátások körébe sorolják az ártámogatások rendszereit is. Ez a támogatási forma valóban univerzális, hiszen mindenki élvezi, aki az ártámogatott árukból, szolgáltatásokból vásárol, s ezáltal a tényleges piaci árnál olcsóbban jut hozzájuk.

Az ártámogatások módszerének megítélésekor is sokféle szempontot kell mérlegelnünk:

- *Pozitív az ártámogatások hatása akkor, ha valamilyen termék, szolgáltatás minél nagyobb mértékű fogyasztása nem kizárólag a fogyasztó, hanem a köz érdekeit is szolgálja.* Ilyen példa a tömegközlekedés ártámogatása, illetve hasonló körülmények támasztották alá a gáz árának támogatását is. (A hajdani Szovjetunióból Magyarország minden más energiahordozónál lényegesen olcsóbban vásárolhatott gázt – ezért nemzetgazdasági érdek volt az, hogy minél többen fűtsenek-fűtsenek gázzal. Mára ez már nem áll fenn – ennek alapján igencsak megkérdőjelezhető a gázártámogatás korábbi örökölt gyakorlatának fenntartása.)
- *Negatív az ártámogatások hatása akkor, ha a támogatott árú termékek irányába indokolatlanul eltorzítja és felnagyítja a piaci keresleteket* – azaz ha túl sokan, túl nagy mennyiséget fogyasztanak a támogatott árukból.
- Igen vitatott az ártámogatások hatása akkor, ha *a még ártámogatással együtt is drága termékekből a magasabb jövedelműek aránytalanul többet fogyasztanak, mint a többiek* – ilyen alapon kritizálható a kultúra szubvencionálása, a még az ártámogatások mellett is különlegesen drága gyógyszerek vagy tanulmányok magas szubvenciója, az ártámogatásoknak a gazdagabbak által igénybe vett részének indokolatlanul magas hányada.
- Az előzőek általánosításaként: igen vitatott az, hogy vajon a támogatott termékek fogyasztásán keresztül érvényesülve az ártámogatásokhoz való hozzáférés társadalmi igazságossága, méltányossága megfelel-e azoknak a szociális szempontoknak, elvárásoknak, amelyeket általában a támogatásokkal szemben szoktunk felvetni.

Jövedelemteszt alapján fizetett („rászorultsági”) támogatások, segélyek

A jövedelemteszték értelemszerűen a jövedelem mérésére épülnek, bár olykor kiegészülnek a rendelkezésre álló eszközök, tőke, vagyonok mérésével is: az kaphat támogatást, akinek a jövedelme (és esetleg a vagyona) kisebb egy megadott küszöbértéknél.

A jövedelemmérés olykor igen bonyolult is lehet, így például bonyodalmat jelent az,

- ha a különféle célú jövedelembevallások formái és tartalmi eltérnek egymástól, például ha az általános, mindenkire érvényes adóbevallástól eltérő a támogatás igényléséhez szükséges bevallás;
- ha nem csupán egy-egy egyén, hanem a család, a háztartás jövedelmét kell mérni;
- ha be kell kalkulálni olyan, a pénzbeni kereseteken kívüli jövedelmeket, mint például az évente egyszer-egyszer jelentkező mezőgazdasági terményeladásokat; vagy különösen a saját fogyasztásra termelt, készített javakat, szolgáltatásokat;
- komplikálja a helyzetet az is, ha mérlegelni kell, hogy az adott jövedelemből hány gyereket, családtagot kell eltartani.
- A jövedelemteszt alapján nyújtott támogatások előnyei a következők:

- Ilyen módszerekkel a rendelkezésre álló forrásokat a legszegényebbek támogatására lehet koncentrálni.
- A progresszivitási elveknek megfelelően jövedelmet csoportosít át a gazdagabbaktól a szegényekhez.

Ugyanakkor hátrányuk az, hogy:

- A jövedelemmérés (nem beszélve a vagyon és a tulajdonolt eszközök felméréséről) költséges, bonyolult és nem túl megbízható eljárás – ennek megfelelően a támogatások intézése, adminisztrációja bonyolult és költséges.
- Ha megpróbálják megspórolni a költséges és alapos mérést, akkor csalásra ösztönöz, és hatástalan a legszegényebbek megtalálásában.
- Ugyancsak a legszegényebbek megtalálása ellen hatnak az olyan körülmények, mint hogy az iskolázatlanok nem tudják kitölteni és benyújtani a bonyolult bevallásokat; szégyenkezés, a megbélyegzéstől való félelmek, büszkeség vagy bármi más személyes indítékból nem igénylik a támogatást.
- A jövedelemteszt alapján járó támogatásoknak igen erős a munka-ellenőztönző hatásuk: ha valakinek a jövedelme egy kicsit is feljebb kerül a támogatási küszöbnél, akkor elveszíti a támogatást – emiatt sokan nem is igyekeznek szert tenni a bizonytalan magasabb jövedelemre a biztosan, kiszámíthatóan járó segéllyel szemben.
- Fentebb is érzékeltettük e „szegénységcsapda-hatásokat” – vagyis hogy a megnövekedő saját keresmény ellenére csökkenhet a ténylegesen rendelkezésre álló jövedelem. E hatásokat mérlegelve elmondható, hogy a jövedelemteszt nem igazán segítenek senkit a szegénységből való kikerülésben – legfeljebb a szegények életét teszik kicsit könnyebbé.
- A jövedelemteszt alapján járó segélyek bizonyos történelmi hagyományai igen civilizálatlanok: a jövedelemtesztet – informálisan vagy formálisan – máig is gyakran egészítik ki a magatartásokra, személyiségi karakterekre vonatkozó „személyiségteszt” is. Magyarországon ennek legáltalánosabb intézményesülési formái a különböző „környezettanulmányok” és az ezekben foglalt mérlegelési szempontok alkalmazása. Ezek kevésbé szolgálják a szegények megsegítését, mint inkább megbélyegzésüket, megszégyenítésüket és megalázásukat, ami nem lehet célja a szociálpolitikának.

Szükségletalapú (nem járulékfizetés-alapú) támogatások

Igen tág kört ölel fel ez a kategória. A támogatásra való jogosultság alapját valamilyen elismert, elfogadott szükséglet megléte képezi. A szükségletekhez való igazítás általában legitimebbé, elfogadottabbá teszi a hasonló rendszereket, mint a jövedelemteszt alapján járó segélyeket. Így például noha a fogyatékos, a korlátozott munkaképesség gyakran vezet jövedelemhiányhoz és szegénységhez, az emberek mégis könnyebben fogadják el azt, ha a támogatások alapja az egészségi állapot, mint ha az ebből fakadó szegénység lenne a támogatás jogcíme.

Az elismerten támogatandó körülmények és szükségletek köre, a támogatások egymáshoz viszonyított aránya időben és országonként jelentősen eltérhet, így igen különbözőek lehetnek a lakhatáshoz, a betegséghez és fogyatékosághoz kapcsolódó támogatások; vagy például a gyermeküket egyedül nevelő szülők számára nyújtott támogatások.

A szükségletek mérése elvileg objektívebb és könnyebb feladat, mint a jövedelemteszt alkalmazása, ám a gyakorlatban ez messze nincsen így. Például a különféle egészségkárosodások felméréséhez szükséges orvosi vizsgálatok, az azokat kiegészítő „szociális” tesztek a lakhatás feltételeiről, a családi körülményekről; az egyénileg felállított orvosi és szociális diagnózisok sztemerd kategóriákba és támogatási mértékekbe sorolása már igen komplex és bonyolult adminisztrációt feltételez. Épp ezért igen gyakran kombinálják is a szükségletek és a jövedelem tesztelését: adott esetben az kaphat lakhatási támogatást, akinek a lakhatási körülményei egy bizonyos szint alatt vannak, és a jövedelme is alacsonyabb egy megadott küszöbnél. (Az ilyen szükségletalapú támogatásokra értelemszerűen vonatkoznak a jövedelemteszt előnyei és hátrányai is.)

A szükségletalapú támogatások elvileg elkerülik a csapdahatásokat, ám ennek ellenére olykor igen kényelmetlen, társadalmilag káros ösztönző hatásokat eredményeznek – gondoljunk a gyermeküket egyedül nevelő szülők

támogatásaira. Ugyancsak súlyos problémát jelenthet a jogosultságok ellenőrzése, a jogtalan használat kiszűrése is. Ilyen eset az előző példa – mikor meddig egyedülálló egy anya –, vagy Magyarországon gyakran felemlített probléma az, hogy gyakorlatilag lehetetlen megfelelően ellenőrizni a mozgáskorlátozottak és családtagjaik számára biztosított gépjármű-vásárlási és parkolási kedvezmények felhasználását.

Diszkrecionális (egyedi elbírálás alapján járó) segélyek

Az élet dolgai olykor igen súlyos egyéni drámákat, gondokat vagy éppen megoldandó nehézségeket produkálnak, és ilyenkor az előre tipizált, kategorizált támogatási konstrukciók nem feltétlenül nyújtanak megfelelő jogcímet a megfelelő támogatások nyújtásához.

A diszkrecionális, egyedi elbírálású segélyeknek, támogatásoknak szükségszerűen csak ritkán, egyedi alkalmanként bekövetkező eseményekhez lehet igazodniuk – gyakori, típusos, szokásos problémák enyhítésére más, sztereotipus formában kell a megfelelő támogatási formákat megtalálni. Másik oldalról az egyedi igényekhez igazodó, egyéni elbírálás szerint járó támogatások legfontosabb előnye a rugalmasságuk: akkor is segítséget lehet adni alapvető létszükségletek kielégítéséhez, ha a szokásos, normál megoldások nem biztosítanak megfelelő keretet az adekvát támogatáshoz.

A célszerűen alkalmazott diszkrecionalitás mindig valamilyen magasan képzett szakemberhez, hivatalnokhoz vagy az őt alkalmazó ügynökséghez, szolgálathoz, ügyosztályhoz van rendelve, és feltételez valami olyan speciális szakértelmet, amely a nem szabályozott jogosultsági támpontok nélkül is képes összhangot találni az egyéni szükségletek, az objektíven elérhető eredmények és a közpénzek hatékony elköltésének igénye között. Ilyen speciális, a diszkreció gyakorlását megalapozó szakmaiságot jelenthetnek bizonyos terápiák és szolgáltatások sikeréhez szükséges kiegészítő támogatások; reintegrációs és rehabilitációs programokban részt vevők támogatásai, vagy – Magyarországon szinte csak ez ismert – a különféle válsághelyzetek elhárításához nyújtott támogatások. Ugyanakkor, a reguláló, büntető, fegyelmező célú diszkrecionalitás önkényes döntései nem feltételeznek semmiféle szakmai kvalifikációt. Ennyiben, a diszkrecionalitás célszerűségének mindig elég jó tesztje az, hogy milyen képzettségű emberek kezébe adja az egyedi elbírálás jogát: ha képzetlen állami hivatalnokok, alkalmazottak is élhetnek vele – akkor az nagy valószínűséggel nem az egyéni problémák orvoslását, hanem az önkényes osztogatás, vagy a nem kellően rendes ügyfelek regulázását, fegyelmezését, kirekesztését szolgálja.

Természetbeni támogatások

A természetbeni támogatások – amelyek körébe szokás sorolni az áruk, szolgáltatások bizonyos körére kiterjedő utalványokat, vouchereket, valamint a közvetlenül a szolgáltatóknak kifizetett, átvállalt támogatásokat, pl. az energiaáraknak közvetlenül a szolgáltatókhoz való átutalását is – sok szempontból tekinthetők a 100%-os kulccsal ártámogatott támogatásoknak, melyekkel kapcsolatban számos, az ártámogatásokhoz hasonló elvi probléma merül fel.

Általános elvként az rögzíthető, hogy *a pénzbeni ellátások természetbeni ellátásokkal történő kiváltása csak igen ritka, speciális esetben indokolt*. Ilyen speciális eset az, ha:

- *A természetben nyújtott termék, szolgáltatás fogyasztásához a fogyasztó magánérdekeivel összemérhető, vagy éppen azt meghaladó közérdek fűződik*. Ebbe a körbe tartozó klasszikus példa a védőoltások esete: a járványok megelőzése közérdek, viszont az oltás az elfertőződés veszélye miatt ellene is hathat a magánérdeknek (tudniillik a legnagyobb biztonságot az adja, ha mindenki más beoltja magát, csak én nem).
- Hasonlóan általános példája a természetbeni támogatásoknak az ingyenes közoktatásban való részvétel, vagy akár ezen túl is, a gyermekek tanulási feltételeinek ingyenes biztosítása (tankönyv, étkezés stb.). A két idézett példa arra is rámutat, hogy olykor nem csupán az ingyenes hozzáférés biztosítása indokolt, hanem az adott termék, szolgáltatás fogyasztására vonatkozó törvényi kötelezés sem szokatlan példa – tankötelezettség vagy éppen kötelező védőoltás.
- Végül pedig *indokolt a természetbeni segélyezés akkor, ha bizonyos termékek piacai nem kellően kiforrottak, ha bizonyos termékek nem beszerezhetők a piacokon*. Erre vonatkozó klasszikus példa az afrikai éhínségek

esete: semmi értelme a nemzetközi programokban pénzt adni – rizst és élelmiszert természetben kell odavinni. Hasonló piaci elégtelenségek fejlett piacgazdaságokban ritkán fordulnak elő, ritka kivételnek számít például a bérletpiac fejletlensége Magyarországon, és emiatt némiképp indokolható a szállásbiztosítás intézmény központú, természetbeni ellátási gyakorlata.

Ezeket a ritka és kivételes eseteket leszámítva a természetbeni ellátásokat általában elkerülendőnek tartják a következő okok miatt:

- A természetben nyújtott ellátások igények szerinti biztosítása – különösen megfelelő méretben és egyebekben megfelelő darabok „házhoz szállítása” – mindig lényegesen költségesebb a pénz postázásánál, átutalásánál. Például a tornafelszerelés méretben megfelelő beszerzése mindig lényegesen bonyodalmasabb és költségesebb, mint egy erre szánt összeg kiutalása.
- Különösen magasak a természetbeni ellátások adminisztratív költségei. A beszállítók kiválasztása, az ár- és minőségi problémák rendezése, a garanciális elemek érvényesítése ugrásszerűen megdrágítja az ellátás adminisztrációját. Még az olyan költségtakarékosabb megoldások esetében is, mint amilyenek a korlátozottan forgalomképes utalványok, jegyek, voucherek alkalmazása, számolni kell olyan extra kiadásokkal, mint a sorszámozott, szigorú nyilvántartású pénzpótló papírok kinyomtatása, tárolása, szétosztása, a hamisítások kivédése – vagy az utalványokat elfogadók jegyeinek készpénzre való visszaváltása.
- A természetben nyújtott javaknak szinte mindig kialakulnak a „másodlagos piaci”, azaz a természetben ellátottak gyakran akár fél áron továbbadják a megkapott juttatásukat. Ezekben az esetekben a természetbeni támogatás teljességgel elveszíti értelmét, sőt az igazi támogatott ilyenkor nem az, aki azt a cikket megkapta, hanem az, aki fél áron megvehette tőle.
- Ennél még komolyabb probléma az, hogy a természetbeni ellátások gyakran nem az ellátandók, hanem a garantált állami piacokhoz jutó termelők, kereskedők, szolgáltatók érdekeit követik. Nem azt adják természetben, amire igazán szükségük lenne az embereknek, hanem azt, amit igazán meg akarnak venni valakitől. Emiatt minden természetbeni ellátásnál nagy a korrupciós veszély.

Végül szót kell ejteni arról, hogy a pénzbeni támogatásokkal szemben választott természetbeni formák és módszerek alkalmazása igen gyakran egyáltalán nem a támogatandók érdekeit követi, hanem olykor éppen az ő érdekeik ellenében választanak ilyen formákat. Természetesen ezeket a mögöttes szándékokat nem illik, nem szokás fennhangon hirdetni, mégis, nem túl nehéz azokat felismerni. Ilyenek lehetnek például:

- A természetbeni juttatás a költségvetési keretből nemcsak a támogatottnak, hanem másoknak is támogatást nyújt. Ha a gyerekek ételmeztetésére nem pénzt adunk a szülőknek, hanem ebédet az iskolában, akkor az ebéd árában az élelmiszerek, nyersanyagok költségén felül benne lesz a kereskedő és a szállító haszna, a konyhai személyzet bére is.
- A természetbeni támogatás mindig garantált piaci keresletet teremt arra a termékre, amit természetben nyújtott támogatásként adnak; vagy annak a boltnak, ahol az utalvány beváltható (pl. a „szociális diszkont”).
- A természetbeni támogatások gyakran tudatosan szolgálják azt a célt, hogy korlátozzák a támogatottak választási lehetőségeit, szűkítsék mozgásterüket. Ez sokszor egyfajta paternalista, atyáskodó, a támogatottat kiskorúként és döntésképtelenként kezelő magatartás jelent: a támogató mintegy jobban tudja, hogy mire van szüksége a támogatottnak, mint ő maga. Ha utalványt adok pénz helyett, akkor azt nem arra költik, amire akarják, hanem arra, amit az utalványért cserébe kapni lehet.
- Az efféle törekvések mögött igen gyakran húzódnak meg a szegényeket megbélyegző, regulázó, olykor ellenük gyűlöletet keltő rasszizmusok és más előítéletek: nem tudják, hogyan kell felhasználni a pénzt, rosszul költik, „elisszák” stb. Az öncélú szankciós törekvéseket jól tetten lehet érni akkor és abban, ha a természetben nyújtott támogatások révén semmilyen szükséglet kielégítésére nem vonatkoznak garanciák az alkalmazók részéről: az

élelmiszerben nyújtott támogatás nem vállal garanciát az alultápláltság elleni védelemre; a ruházati támogatás nem öltöztet fel senkit sem rendesen stb.

Ezek a célok, szándékok nem tekinthetők elfogadott, civilizált szociálpolitikai törekvéseknek, a hasonló törekvések támogatása helyett inkább azok visszaszorítása tekinthető szociálpolitikai feladatnak.

Feltételekhez kötött (kondicionális) támogatások

Feltételekhez kötött támogatások elszigetelt példái már igen régóta léteznek a szociálpolitikai gyakorlatokban, noha a szociális szakemberek sokáig elviekben visszas, elítélendő jelenségnek tartották azt, ha a segélyek megítélését bármilyen feltételekhez kötötték. A legutóbbi időkben annyiban változott a helyzet, hogy a harmadik világban, így Latin-Amerikában végrehajtott programok – bizonyos sajátos kritériumok teljesülése mellett – pozitív hatásokról is beszámoltak a kondicionális segélyezéssel kapcsolatban.

A feltételekhez kötött segélyezés igen sok mindenben hasonlatos a diszkrecionális segélyekhez: magasan képzett hivatalnokok és szakemberek részvételét feltételezi a program, akiknek egyénenként kell elbírálni a feltételek teljesülését és a támogatás odaítélésének indokoltságát. Ám ebben az esetben a támogatás és a megoldandó probléma nem feltétlenül kapcsolódik úgy szorosan egymáshoz, mint ahogyan a diszkrecionális segélyezés esetében. Ott a segélyt azért ítéli meg, mert annak elköltése révén enyhíthető, enyhítendő a probléma. A feltételes segélyezés esetében egyfajta sajátos ellenszolgáltatást vár el a segélyező – józan és normális esetben természetesen csak olyan ellentételezést, amelyet a támogatandó teljesíteni is tud. A harmadik világban a leggyakrabban teljesítendő ilyen feltétel a gyerekek iskoláztatása, a lehetőségekhez mért tisztességes nevelése – a felnőtteknek, szülőknek adott segély „ellentételeként”.

A fejlett világban a feltételekhez kötött segélyezés prototípusa a munkakereséshez kötött munkanélküliségi támogatások megítélése, ám mára számos más speciális esetben is szokás hasonló feltételekhez kötni a segélyezést. Ezen „új generációs” kondicionális segélyezés gyökerei a már több évtizedes múltra visszatekintő, francia RMI („Revenu Minimum d’Insertion” – „minimális beilleszkedési támogatás”) program, amelyben a segélyezés feltételezi a különféle integrációs, szociális rehabilitációs programokban való részvételt. Mára a hasonló gyakorlatok kiterjedtté váltak, különösen a drogos és egyéb magatartászavaros fiatalok támogatása kapcsán – ahol különféle képzésekben, terápiákban, foglalkoztatási programokban való részvétel a támogatás megszerzésének „ellentétele”.

A hasonló programok működésének lényeges eleme az, hogy a legfontosabb cél az „ellentételeként” elnyert magatartások, szokások, normakövetések elérése. Ezek a magatartási, normakövetési változások csak akkor támaszthatók követelményként, ha valóban súlyos közérdek indokolja az egyéni habitusok, szokások változtatását (tehát nem pusztán regulázó, büntető, megtorló szándékok), valamint ha a követelmények teljesülését csak magasan kvalifikált, a problémák és az eredmények összevetését komplex módon kezelni és értékelni tudó szakemberek azok, akik a követelményként szabott feltételek teljesülését mérleghelhetik. Olyanok, akik a közcélok elérése érdekében alapvetően proaktív, támogató magatartásokat képesek tanúsítani, és csak indokolt esetben nyúlnak a szankciók eszközeihez.

A fejlett országok szociálpolitikai gyakorlatában a feltételhez kötött segélyek viszonylag ritkák, hiszen az elvárt magatartások követését inkább proaktív, támogató magatartásokkal, és speciális szolgálatok révén igyekeznek elérni. Így pl. a gyerekek megfelelő táplálását, ellátását, nevelését olyan szakszolgálatok segítik Magyarországon is, mint a védőnői hálózat, a közoktatási rendszer és annak speciális szolgáltatásai (felzárkóztató pedagógus, iskolai orvos és védőnő, pszichológus stb.), nevelési tanácsadó és gyermekjóléti szolgálat stb. A feltételekhez kötött támogatások harmadik világbeli népszerűsége nem kis részben a hasonló szolgálatok hiányához kötődik: ezek híján is lehetőséget teremt az elvárt magatartások követésének ösztönzésére.

Adókedvezmények

Bár költségvetési megfontolásokból, az államháztartás mérlegegyensúlya szempontjából az adókedvezmények révén keletkező bevételkiesés ugyanúgy „viselkedik”, mint a közvetlen állami pénzkiadás, akár szociálpolitikai célú közkiadás, sokan az adókedvezményeket nem tekintik a szociálpolitika részének.

Ennek egyik oka az, hogy az adókedvezmények legtipikusabb formái nehezen illeszthetők be a szociálpolitika kereteibe – pl. azért, mert tipikus címzettjei, célcsoportjai jellemzően nem is magánszemélyek, hanem inkább vállalkozások, gazdasági társaságok. Esetükben az állam az adókedvezmények révén olyan magatartásokat akar ösztönözni, amelyeknek a vállalkozásokon kívül a társadalom is haszonélvezője. Így adókedvezményekkel szokás olykor ösztönözni a munkahelyteremtő beruházásokat, azok letelepedését; a vállalati beruházásokhoz kapcsolódó utak és más infrastruktúra kiépítését; a vállalati dolgozók továbbképzését; vagy éppen a műemlék épületek költséges felújítását, városképbe illeszkedő rekonstrukcióját. Ennyiben az olyan szociális szükségletek kielégítését ösztönző adókedvezmények is kevésbé támogatási, mint inkább üzletelési logikát követnek, mint a hosszú távú takarékoság különféle formáinak adókedvezményekkel történő támogatása (önkéntes nyugdíjtakarékosság, lakástakarék stb.).

Mások az adókedvezmények formájában történő szociálpolitikai kedvezményeket igen rossz, elvetendő szociálpolitikai gyakorlatnak tartják. Részben amiatt, hogy az adóztatás legfőbb funkciója egyáltalán nem szociálpolitikai célok megvalósítása – hanem az állam működtetéséhez, így a szociálpolitikai kiadások fedezéséhez szükséges pénz összegyűjtése, elvonása. Ha a legfontosabb funkció betöltését külsődleges célok zavarhatják meg, akkor sokak nézete szerint ez csak árthat a legfontosabb adóztatási feladat célszerű és hatékony rendszerének.

Mások amiatt tartják rossz és elvetendő gyakorlatnak az adókedvezményekeken keresztüli szociálpolitikai támogatási gyakorlatokat, hogy azok nemhogy nem csökkentik, hanem inkább növelik a társadalmi egyenlőtlenségeket. Hiszen az adókedvezményeket eleve csak az veheti igénybe, akinek elég magas jövedelme van ahhoz, hogy abból máskülönben, a kedvezmények igénybevétele nélkül, adót kellene befizetnie. (Ez vonatkozik az adóalapból és a ténylegesen befizetendő adóból leírható kedvezményekre is.) De ezen túl is, mindenfajta, az adóalapból leírhatóságot teremtő adókedvezmény jobban kedvez azoknak a magasabb jövedelműeknek, akiknek a magasabb jövedelmükből magasabb kulccsal kellene adózniuk, szemben azokkal, akiknek csak alacsonyabb adókulccsal terhelt, alacsonyabb jövedelmeire vonatkozhat a kedvezmény.

Mindezek alapján a klasszikus, hagyományos, szociális célokat követő adókedvezmények egyre kisebb szerepet játszanak a jóléti újraelosztásban.

Ezzel párhuzamosan növekszik azoknak az ellátási formáknak a szerepe, amelyek bár nem magán az adórendszeren keresztül rendeznek át jövedelmeket, de az adóhatóság a sajátos információira és eszközeire építve egyre jelentősebb szerepet játszik bizonyos ellátások folyósításában, működtetésében.

A terjedő adóhatósági szerepvállalásnak az alapja szinte minden esetben az, hogy az adóztatás rendje mindenkire egyaránt vonatkozik, és emiatt minden olyan támogatásnál, amelyben szerepet játszhatnak a saját jogú jövedelmek, ott elvileg az adóhatóság rendelkezhet a szociális igazgatáshoz szükséges leghitelesebb, legjobb adatokkal.

Számos országban ezért a jövedelemmérés alapja az adóhatósághoz benyújtott adóbevallás. Ennek különösen nagy a szerepe azokban az országokban, ahol a szociális jövedelmek is adóbevallásra kötelezettek, és ezen belül is ott (pl. Dánia, Svédország), ahol igen alacsony, néhány százalékos adókulccsal a legalacsonyabb jövedelmek is adókötelesek (azaz ahol még a legszegényebektől, a csak szociális jövedelemmel rendelkezőktől is elvárt, hogy ha minimális mértékben is, de járuljanak hozzá a közterhekhez).

Az adóztatás és a szociális támogatások információs és igazgatási összekapcsolása azokban az országokban játszik egyre nagyobb szerepet, ahol igyekeznek elismerni és bátorítani az alacsony béren, így részmunkában történő munkavállalást is. Ezekben az országokban a munkavállalás nem jelent kizárást a szociális támogatásokból, hanem az adóhatósághoz bevallott alacsony jövedelmeket úgy egészítik ki különféle szociális támogatásokkal, hogy így a még alacsony jövedelmet realizálónak is „érje meg dolgozni”, legyen magasabb a tényleges jövedelme, mintha nem dolgozna. Az ilyenfajta, a bevallott jövedelmeket az adóigazgatáson keresztül kiegészítő támogatásokat gyakran illetik a brit gyakorlatból átvett, ám ennek ellenére kissé félrevezető „tax credit” („adóhitel” – pedig nem hitel, hanem vissza nem fizetendő támogatás) megnevezéssel. A támogatások olykor általában az alacsony béren foglalkoztatottakra, máskor a munkanélküliségből a munkába visszatérő kis keresetű munkavállalókra, ismét máskor speciális munkavállalási nehézségekkel jellemezhető csoportokra (pl. kicsi gyereket egyedül nevelő anyák) irányulnak.

Mit mutatnak a számok?

Társadalmi juttatások megoszlása funkciók szerint Magyarországon és az Európai Unió 27 tagországában (az összes juttatás százalékában, 2005)

	EU-27	Magyarország
Betegség/egészséggondozás	28,6	29,9
Rokkantság	7,9	9,9
Öregség	41,4	41,2
Hátrahagyottak	4,4	1,3
Család/gyermek	8	11,8
Munkanélküliség	6,1	2,9
Lakás	2,2	2,4
Máshová nem sorolt társadalmi kirekesztettség	1,3	0,7

Forrás: KSH, <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/tarsjell07.pdf>

1. Miben lát jelentősebb eltéréseket Magyarország és az Unió átlaga között?
2. Milyen irányúak ezek az eltérések?
3. Ön szerint mi okozza ezeket az eltéréseket? Indokoltnak, helyesnek véli az eltéréseket?

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Mondjon konkrét példákat az egyes pénzbeli ellátási típusokra! Mennyire tartja helytállónak az Ön által jelzett konkrét példára is az itt jelzett sajátosságokat? Miben ítéli meg másképpen a sajátosságokat?
2. Próbálja meg (legalább nagyságrendjében) megbecsülni, hogy típusonként kb. hány ember részesül a különféle pénzbeni támogatásokban! Nézzon utána a statisztikákban – és ellenőrizze becslését! Hol, miben tévedett nagyot? Mi téveszthette meg, mi miatt „lőhetett mellé”?
3. Próbálja meg (legalább nagyságrendjében) megbecsülni, hogy az elmúlt évben, években mennyi pénzt fordítottak a különböző típusokba sorolható ellátásokra! Nézzon utána a statisztikákban – és ellenőrizze becslését! Hol, miben tévedett nagyot? Mi téveszthette meg, mi miatt „lőhetett mellé”?
4. Ismeretei szerint hogyan működnek az egyes ellátási típusokba sorolható ellátások? Jellemzően kik jogosultak rájuk, kik állapítják meg a jogosultságot, kik fizetik ki a jogosultságok alapján járó ellátást, hogyan zajlik le az ügyek menete az igény bejelentésétől a pénz folyósításáig?
5. Milyen változások, átrendeződések voltak az elmúlt évtizedekben az egyes ellátási típusok között? Melyik nőtt, melyik csökkent, a korábbiakhoz képest mely csoportok, kik kapnak manapság másféle támogatást ugyanolyan helyzetekben, mint korábban?

6. Értékelje ezeket az átrendeződéseket! Kinek állt ez érdekében? Mi volt a célja az átrendeződéseknek? Ki látta hasznát, milyen eredményt lehetett elérni? És milyen károkkal, áldozatokkal jártak a változások?
7. Ha Ön lenne döntési helyzetben, hogyan rendezné át az ügyfeleket és pénzeket az egyes típusok között? Érveljen meggyőződése mellett: miért, mennyivel lenne az úgy jobb?
8. Az előző feladat egy csel: Ha átrendezés, akkor az azt is jelenti, hogy néhol csökkenteni kell, néhol pedig növelni. Nevezze nevén: hol lát feleslegeket, és hol hiányokat? Miért gondolja így?

Foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi támogatások

A foglalkoztatás hiányaként, munkanélküliségként jelentkező problémákra a legmegfelelőbb megoldás általában a gazdaságot élénkítő, beruházásokat és munkahelyteremtést ösztönző pénzügyi és gazdaságpolitika, a gazdaság működéséhez kedvező körülményeket teremtő infrastruktúra-fejlesztés és regionális fejlesztési politika. Nyilvánvaló ugyanis, hogy *a munkanélküliség orvoslására az a legjobb megoldás, ha új munkahelyek keletkeznek a piac működése révén.*

A foglalkoztatáspolitikai ehhez képest leginkább kiegészítő és rásegítő funkciókat láthat el azzal, ha hozzájárul

- a munkaerő jobb alkalmazkodóképességéhez, mobilitásához, az új munkahelyekre történő rátalálásához;
- a munkaerő magasabb értékéhez, képzettségéhez, kvalifikáltságához;
- igazságosabb és teljesebb körű hozzáférést biztosít a munkaerő-piaci konjunktúrák „meglovagolásához”, az üres álláshelyekhez való eljutáshoz;
- információval, tanácsadással, munka- és más tapasztalatszerzési lehetőségekkel támogatja a munkaerő-piaci résztvevőket, a munkaadókat és a munkát keresőket;
- célzott támogatásokkal, a szociális és munkaügyi támogatások összehangolásával ösztönzi, premizálja a munkával nem rendelkezők munkába lépését;
- célzott támogatásokkal, adó- és járulékkedvezményekkel, illetve más eszközökkel olcsóbbá teszi bizonyos hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatását, átvállalja a hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatásával járó költségek bizonyos hányadát;
- célzott támogatásokkal hozzájárul a hátrányos helyzetű térségekben megvalósuló vagy hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatását vállaló vállalkozások munkahelyteremtő beruházásaihoz;
- különösen hátrányos helyzetű térségekben különféle támogatásokkal hozzájárul az alkalmazottként munkát nem találó munkanélküliek által alapított vállalkozások beindításához, főképpen a mikro- és kisvállalkozások indításához, önfoglalkoztatóvá válásához;
- végső esetben pedig maga a foglalkoztatáspolitikai közvetlenül is szervezhet foglalkoztatást – különösen a tartós munkahelyhiánnyal jellemezhető, leszakadó térségekben, tartósan munkanélküliek számára – főképpen a közszférában jelentkező igények kielégítésére.

A foglalkoztatáspolitikától elvárt követelmény az, hogy támogatásait, beavatkozásait a gazdasági és társadalmi körülményekhez rugalmasan hozzáigazítsa.

- *Gazdasági körülmények:* konjunktúra, piaci keresletek, így munkakeresletek alakulása, általában és egyes gazdasági szektorokban jelentkező növekedési potenciálok.
- *Társadalmi körülmények:* demográfiai viszonyok, a munkaképes lakosság létszáma, aránya, ezen belül a munkát keresők, elhelyezkedni kívánók aránya, képzettségi szintek, ingázási és mobilitási potenciálok, a munkára képes

emberek elhelyezkedését lehetővé tevő kommunális és szociális infrastruktúra (például óvodák, bölcsődék) kiépítettsége és elérhetősége.

A munkaerő-piaci keresletek és kínálatok közötti összhang problémái

A foglalkoztatás, a munkaerőpiac sajátosságai hosszú ideig alapvetően nemzeti szinteken jelentkeztek. Mára a nemzeti szintekkel csaknem azonos súlyú tényezővé váltak a foglalkoztatási lehetőségeket meghatározó globális és lokális (regionális) sajátosságok. Ezért a munkaerőpiacokon jelentkező (munkaadói) keresletek és (munkavállalói) kínálatok találkozását elősegítő foglalkoztatáspolitikának egyszerre kell figyelembe vennie a globális folyamatokat és a helyi sajátosságokat is.

Helyenként és időben igen jelentős eltéréseket mutatva – a keresletek és kínálatok találkozásának problémái mindig valamiféle „munkanélküliségként” jelentkeznek, ám a találkozások hiányának (ezen keresztül a munkanélküliségnek) különféle okai lehetnek.

- A „súrlódásos”, „frikciós” *munkanélküliség* akár egy normálisan fejlődő, átalakuló gazdaság természetes velejárója, sőt minél dinamikusabb egy gazdaság átalakulása, annál nagyobb arányban van jelen. Ez a munkanélküliség az „útközben levők” munkanélkülisége: mindenki munkanélküli egy darabig akkor, amikor az egyik munkahelyéről már eljött, és még nem talált rá új munkahelyére, útközben van afelé.
- Ehhez képest mást jelent a „technikai”, „strukturális” *munkanélküliség*, amelyről akkor beszélünk, ha a munkaerő kínálata – pl. végzettségben, lakhelye szerint stb. – nem egyezik meg a gazdaság munkaerő-keresletével; ha valamilyen korábbi munkahely betöltéséhez szükséges végzettségek, képzettségek elavulnak, ha nincsen szükség többé ilyen munkakörök betöltésére.
- *Munkahelyhiányról, masszív munkanélküliségről* beszélünk akkor, ha a munkát keresők száma tartósan és lényegesen nagyobb, mint a munkalehetőségek száma.

Azaz a keresletek és a kínálatok közötti összhang hiányai nem kizárólag a munkaerőt kereső munkáltatók és a munkát kereső potenciális munkavállalók „privát” problémái, hanem alapvető szociális, társadalmi problémák. Ennek megfelelően a foglalkoztatáspolitikai célja nem csupán – sőt nem is elsősorban – a munkaadók és munkavállalók egyéni problémáinak megoldása, hanem a közpolitikai gondok enyhítése. (Ha pusztán „magánproblémákról” lenne szó, akkor nyugodtan rábízhatnánk a piaci szereplőkre, piaci állásközvetítőkre, „fejvadászokra” és hasonló szolgáltatókra a problémák orvoslását.) A foglalkoztatottság kérdései ugyanis annyiban igen súlyos és komoly társadalmi kérdések, hogy a *foglalkoztatottság szintje kihat*:

- a *GDP alakulására, a nemzetek gazdaságára* – több foglalkoztatott több értéket állít elő;
- az *államháztartás pénzügyi egyensúlyára* – több foglalkoztatott több adót fizet be, ha többen megélnék a saját jövedelmükből, akkor kisebb teher nehezedik a szociálpolitikára, szociális ellátásokra;
- a *társadalom jólétére, a szociális problémák gyakoriságára és mélységére* – a saját munkajövedelem megléte az egyéni jólét biztos alapja, forrása; azok hiánya a jövedelmi hiányokon túlnyúlóan is szociális gondok, problémák forrása.

A munkaerő-piaci keresleteket és kínálatokat közelítő eszközök, stratégiák

A foglalkoztatáspolitikai intézmények, ellátások korai formái a II. világháború után a jóléti államok kialakulásának elemeként jöttek létre, és sok más jóléti rendszerhez hasonlóan mindmáig erőteljesen magukon viselik a keletkezéskori sajátosságait. Ez az időszak, a világháború utáni időszak a gyors újjáépítés, a gyors gazdasági fellendülés – és ezzel együtt a gyors foglalkoztatásbővülés időszaka.

Érthető, hogy ebben az időszakban a keresleti oldallal gyakorlatilag semmit nem foglalkozott a foglalkoztatáspolitikai – evidensnek tekintette, hogy munkaerő-piaci konjunktúra van. Ennek megfelelően a hagyományos foglalkoztatáspolitikai szinte kizárólag a kínálati oldallal, a munkát keresőkkel foglalkozik.

Némiképp félrevezetően a hagyományos foglalkoztatáspolitikai rendszereket két nagy ágra, a „passzív” és az „aktív” foglalkoztatáspolitikai eszközökre szokás szétválasztani. Ebben a terminológiában

- „*passzív eszközök*”: az álláskereső munkanélkülieknek nyújtott segélyek, pénzben nyújtott ellátások;
- „*aktív eszközök*”: az álláskereső munkába lépését közvetlenül elősegítő szolgáltatások (közvetítés, tanácsadás, képzések és tréningek), valamint a regisztrált munkanélküliek foglalkoztatását vállaló munkáltatóknak nyújtott támogatások (munkahelymegtartó és -teremtő támogatások, bértámogatások, adó- és járulékkedvezmények, közcélú, közhasznú és közmunkaprogramok finanszírozása, illetve idesorolhatjuk a vállalkozóvá, önfoglalkoztatóvá válás támogatásait is stb.) – az „aktív eszközök” dominanciájával jellemezték a hatvanas évek svéd „aktív munkaerő-piaci politikáját”, sokan ezt tartják a „svéd modell” legfontosabb sajátosságának.

A fogalomhasználat, bár megszokott, mégis több okból is megtévesztő, félrevezető.

- A pénzbeni segélyek, a „passzív” eszközök nem igazán passzívak, hiszen szinte mindig és mindenhol a támogatás feltétele az, hogy csak az kaphatja meg, aki regisztrált munkanélküli – aki tehát aktívan munkát keres, azaz igénybe veszi a közvetítői, tanácsadói aktív támogatásokat is.
- Maga a segélyezés logikája is „aktív” – azért kapja meg a munkanélküli, hogy ne kényszerüljön a munkája elvesztése utáni első pénzkereső munkaalkalmat elfogadni, hanem legyen esélye az ambícióinak, képzettségének, lehetőségeinek legmegfelelőbb munkaalkalmat megtalálni. Ez nem pusztán a munkát kereső magánérdeke, hanem közérdek is, hiszen így az emberek jobban kereső, több értéket előállító és több adót fizető állásokba kerülhetnek, nem vesznek kárba azok a korábbi közráfordítások, amelyeket az oktatására, képzésére, munkavégző képességeinek jobbítására fordítottak.
- Az aktívnak tekintett támogatások is igen ritkán segítenek tartós, hosszú távon fenntartható munkahelyek megtalálásához. A legtöbb esetben a támogatási periódusok elteltével meg szoktak szűnni a támogatott álláslehetőségek. A tartós foglalkoztatás elérése szempontjából az aktív programok hatása is áttételes:
 - oHa a támogatott periódus alatt a munkavállaló bebizonyítja a munkaadójának, hogy ő helyt tud állni, akkor olykor a munkaadó nagyobb kockázatnak ítéli meg új ember beállítását, mint a támogatások nélküli teljes bérköltség kifizetését. (Értelemszerűen ez a lehetőség csak akkor áll fenn, ha a munka folytatható, van rá lehetőség – tehát például a közhasznú, közcélú, közmunkák esetében nem. Ám ennek ellenére, a munkaerőpiacokon a legsúlyosabb hátrány a munkatapasztalat hiánya – amit a közfoglalkoztatási programok is képesek lehetnek enyhíteni, akkor is, ha épp ott, épp azokban a munkakörökben kicsi a továbbfoglalkoztatás esélye.)
 - oA munkavállaló a támogatás révén olyan munkatapasztalatra tesz szert, amely megkönnyíti későbbi munkába állását, elhelyezkedését.
 - oA munkavállaló a képzések során megerősíti önbizalmát abban, hogy képes új helyzetben megállni a helyét, új ismereteket befogadni – és így nagyobb aktivitással és nagyobb önbizalommal veti be magát a későbbi munkakeresésbe.

A munkanélküliek segítésének elvei

Munkát nem lehet úgy adni az embereknek, ahogyan más szociális támogatásokat. Attól, hogy valaki jogosult a munkanélküli-ellátásokra, attól legfeljebb különféle pénzbeni támogatásokat és más segítségeket kaphat a munkanélkülisége idején – de ettől még nem lesz feltétlenül munkája.

Bármilyen primitív banalitásnak tűnik, de a munkanélkülieknek nyújtott segítségnyújtás alapja csak az lehet, hogy bárkinek munkája csak úgy lehet, ha keres és talál magának. Ennél talán több is elmondható. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a sikeresen munkát találó munkanélkülieknek

- csak elenyésző hányada talált munkát a hivatalos közvetítésen keresztül, a munkaerő-piaci szervezet által felajánlott munkahelyeken;
- viszonylag csekély hányadának sikerült olyan személytelen csatornákon keresztül állást, munkát találni, mint az internet vagy az újságokban megjelenő álláshirdetések;
- túlnyomó többségük személyes kapcsolatokon keresztül talált magának munkát.

Ebből adódóan, a sikeres munkanélkülieket támogató ellátások nem annyira munkát akarnak adni, hanem mindenekelőtt „helyzetbe akarják hozni” a munkanélkülieket ahhoz, hogy önmaguknak találjanak munkát, állást. A feladat sokkal könnyebb lenne, ha a munkát keresők egészségesek, masszív családi és közösségi háttérrel rendelkezők, önbizalomtól duzzadók és elszántak lennének – ám inkább ennek az ellenkezője a tipikus, különösen a tartósan munkanélküliek esetében: egészségi, mentális, családi problémák sújtják, életük rendezetlen és szétesett, önbizalmuk és önbecsülésük összeomlott, és inkább akarathányos depresszív lelkiállapot jellemzi őket, mint a céltudatos elszántság. Ilyen körülmények között a helyzetbe hozás kulcselemei:

- a munka nélküli ember problémáinak alapos feltárása, a gondok „kibeszélése és kibeszéltetése”;
- motiválás, az önbizalmak és önbecsülések megerősítése, vágyak és célok ébresztése, a munkavállalásban való érdekeltségek tisztázása;
- a munkaerőpiacon való tájékozódásra való rábírás, a reális lehetőségekkel való szembesülés, és azok illúziók nélküli mérlegelése;
- a reális célok eléréséhez való utak végiggondolása, ideértve a segítséget nyújtani képes távoli ismerősök feltérképezését, velük a kapcsolatok (új) felvételét (a távoli ismerős annyiban fontos, hogy a családtagok, közeli ismerősök munkaerő-piaci horizontja csaknem ugyanaz, mint a munkát keresőé – ha a volt osztálytársak, a gyerek osztálytársának szülei, vagy akár az ismerős kocsmáros és zöldséges tudhatnak a munkakeresési problémákról, és készek nyitott szemmel járva a világban segíteni, akkor a munkaerő-piaci horizontok jelentősen kitágulnak);
- a célok elérése során felmerülő akadályok elhárítása – ideértve a szükséges terápiákon való részvételt, a gyerek elhelyezésének problémáit, vagy akár a napi bejárás és ingázás megszervezésének nehézségeit is.

Összefoglalva azt lehet mondani, hogy a segítségnyújtás igen bonyolult és komplex feladat, amely során az elsődlegesen megoldandó kérdés az akaratok, önbizalmak, elszántságok megfelelő szintre hozása, és csak ezen az alapon érdemes a szervezési, technikai feladatok megoldásához megpróbálni segítséget nyújtani. A „helyzetbe hozás” céljai gyakran a társadalmi kirekesztés elleni, az inklúzió céljaival és technikai eszközrendszerrel lehet megvalósítani.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön konkrétan milyen passzív és aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket ismer? Kik, milyen foglalkoztatáspolitikai támogatásokra jogosultak?
2. Ön szerint mely támogatások hasznosak, eredményesek a munkakeresés támogatásában? Miért gondolja így?
3. Mely támogatások hasznosak a munkanélküliség okozta szegénység, megélhetési gondok enyhítésében? Miért gondolja így?
4. Melyek azok a támogatási formák, amelyek az Ön véleménye szerint sikertelennek, hatástalannak, eredménytelennek tekinthetők? Miért gondolja így? Mi okozza a kudarccokat?
5. Ön milyen irányban, hogyan változtatna a munkanélküliek támogatási rendszerén? Miért?

6. Ön kiknek és milyen támogatásokat nyújtana akkor, ha jelentősebb munkaerő-kereslet jelentkezne? Miért kellene akkor támogatásokat nyújtani?
7. Ön hogyan segítene akkor, ha a munkát kereső ember önbizalma, önbecsülése igen alacsony lenne: nem reménykedne abban, hogy ő bárkinek hasznos, értelmes munkát tudna elvégezni? Emiatt nem is nagyon akarna dolgozni? Mit tenne akkor, ha ez az illető egy gyereket, netán fogyatékos gyereket gondozó szülő, aki szorongásait és félelmeit a munkavállalástól abban fejezné ki, hogy neki a gyereke mellett van a helye...?
8. Ön hogyan segítene akkor, ha az Önhöz forduló, munkát kereső embernek irreális illúziói lennének arról, hogy milyen munkát, mennyiért tudhatna elvállalni, és emiatt egyik lehetséges munka sem elég jó neki?
9. Ön mit tenne akkor, ha az Ön segítségéért forduló emberről az derülne ki, hogy neki nagyon nem éri meg munkát vállalni – mert túl drága lenne az ingázás utazási költsége, nem tudná ellátni a háztáji-háztartási feladatait, a gyerekei elesnének olyan ingyenes ellátásoktól, amelyeket csak munka nélküli szülők gyerekei kaphatnak meg?
10. Ön hogyan próbálna meg segíteni akkor – ha nincsen munka? Milyen feladatot vállalhat fel általában a szociálpolitika, vagy egy-egy szociálpolitikában dolgozó szakember akkor, ha nincsen elég munka, nincsen elég sok elég jó munkahely?

Egészség és egészségügy

Mi az „egészség”?

Az „egészség” fogalmát sokan sokféle formában próbálták meg körülírni. A definíciók különbségeit az alábbiakban érzékeltethetjük:

- *Normatív meghatározások:* Az egészség és a „betegség” – az egészség hiánya – között van egy rögzített határvonal, egyfajta „normatív szint”. Aki e szint felett van, az egészséges, aki e szint alatt, annak az állapota valami, ami nem egészség (betegség, fogyatékos, leépültség stb.).
- *Kulturális meghatározások:* Az „egészség” és a „nem egészség” közötti határvonal, normatív elválasztószint különféle társadalmi közegben, különféle korszakokban más és más – az egészség fogalma ennyiben kulturálisan, társadalmilag meghatározott.
- *Funkcionális meghatározások:* Az egészség egy szükséges előfeltétel ahhoz, hogy az ember „megfelelően működjön”, hogy megfelelően lássa el különféle fizikai, fiziológiai, mentális funkcióit, teendőit, feladatait.
- *Holisztikus meghatározások:* Az egészség általában a jól-lét, a jólét alapvető feltétele, döntő és meghatározó komponense. Hasonló, a jóléthez kötődő alapvető tartalmakat hangsúlyoz a WHO (az ENSZ egészségügyi szervezete) igen gyakran idézett definíciója is: *az egészség a testi, lelki és szociális jólét állapota.*

A definíciós különbségek ellenére az egészség bármely fogalmát is használjuk, a fogalom minden körülmény és meghatározás mellett is sokdimenziós, soktényezős fogalom. Az egészség léte vagy nem léte, mértéke függ

- biológiai, genetikai tényezőktől, öröklött hajlamoktól és adottságoktól;
- környezeti tényezőktől, a környezet „egészségességétől”;
- az ételmezés színvonalától, az „egészséges táplálkozás” és az „egészséges ivóvíz” elérhetőségétől;
- az életformától, az életminőségtől, az életszínvonalától.

Más szavakkal azt mondhatnánk, hogy ez egészség és a jólét igen erősen összefüggenek egymással: az egészség a jólét egyik komponense, tényezője, ugyanakkor az egészségi állapot, az egészség szintje igen erősen függ a jólét szintjétől is.

Ezt a megközelítést azért fontos hangsúlyoznunk, mert a nem megfelelő egészségi állapot, a betegség oka csak a legritkább esetben a nem megfelelő egészségügyi ellátás. Az emberek nem az orvosokba vagy az orvosok hiányába szoktak belebetegedni, hanem abba az életbe, életformába, jólétbe és annak hiányába, amit élnek. Vagyis az egészség hiányai, csorbulásai nem kizárólag, sőt nem is elsősorban az egészségügy diszfunkcióinak következményei, hanem a jólét, a társadalompolitika, a jóléti állam egészére vonatkozó diszfunkciók összefüggéseiben elemezhetők. Évszázadokkal ezelőtt, amikor a betegségek, különösen a tömegesen halálos járványok okait próbálták meg feltárni, a mögöttes okokat már akkor is a nyomorban, a nyomorúságos telepi életformákban – és nem az orvosi ellátás hiányában – vélték felfedezni. A megoldásokat is sokkal inkább az egészségesebb lakókörnyezet, mindenekelőtt a megfelelő víz- és csatornahálózat kiépítésében keresték, mint az orvosi ellátás kiépítésében. Ma is hasonló a helyzet a fejlődő világ, így Afrika legszegényebb országaiban: a legjelentősebb megbetegedési és halálozási problémák elsősorban az egészséges ivóvíz hiányára, a nem megfelelő táplálkozásra, a gyakori éhínségekre vezethetők vissza.

Ha „egészségügyi ellátásokról” akarnánk beszélni, akkor helyesebb lenne általában a jóléti ellátásokról, a jólét állami funkcionálásáról beszélnünk. Ám ha manapság „egészségügyi ellátásról” beszélünk, akkor inkább „orvosi ellátásra”, „gyógyításra”, „ápolásra” és hasonlókra szoktunk gondolni.

Az egészség egyenlőtlenségei

Sokan úgy gondolják, hogy az életben egyetlen igazságos dolog van, amely mindenkit egyformán elér: a halál. Ha viszont a halálozási mutatókat nézzük, akkor azt tapasztaljuk, hogy a szegényebbek és a gazdagabbak között (beszéljünk közösségekről, társadalmi csoportokról-osztályokról, vagy akár országokról) hatalmasak a különbségek aszerint, hogy hányan hány éves korukban halnak meg. Ezzel erőteljesen összefüggésben hatalmasak a különbségek abban is, hogy hányan betegszenek meg – különösen a súlyosabb, halállal végződő megbetegedésekben.

Számos nemzetközi adat bizonyítja azt, hogy a szegények – és ezen belül a szegénységben élő gyerekek – körében az átlagot jóval meghaladó arányban fordulnak elő fertőző, járványos megbetegedések, tüdőgyulladás, mérgezés vagy éppen erőszakos cselekmények következményeként bekövetkező sérülés. Ugyancsak magasabb a szegények között az olyan betegségek előfordulási aránya, és különösen az azokból eredő halálozás, mint a különféle rákos megbetegedések, a szív- és érrendszeri megbetegedések vagy a légúti fertőzések és megbetegedések.

Az egészségben-betegségben megjelenő egyenlőtlenségeket különféle okokkal szokás magyarázni, különféle hatásokra szokás visszavezetni:

- *Sikerszelekciós hatások:* Sokan úgy vélik, hogy az egészség döntően befolyásolja a társadalmi, szociális sikerességeket, azaz hogy az egészségesebbek jobb képzettségekre és munkahelyekre tesznek szert, szisztematikusan sikeresebbek a piaci versenyekben, mint a kevésbé egészségesek.
- *A szegénység megbetegít:* Sokan úgy vélik, hogy a szegénységgel együtt járó rossz minőségű táplálkozás; a lakás és a lakókörnyezet komfortjának hiánya, zsúfoltsága; vagy a nem megfelelő pihenés, üdülés, a túlterheltség gyakran eredményez megbetegedést, egészségi károkat.
- *„Az „egészségkultúra” hiánya:* Sokan úgy vélik, hogy a szegények nem képesek, nem tudják, vagy nem akarják követni az egészséges életvitelre vonatkozó normákat – például a megfelelő diéták, étrendek, a rendszeres testmozgást előíró fitnes és sportolás tekintetében, vagy éppen a dohányzás, az alkoholfogyasztás feladását, legalábbis korlátozását illetően.
- *Strukturális magyarázatok:* A „társadalmi osztály” vagy az „egészség” mesterségesen körülírt statisztikai kategóriái ugyanannak a jelenségnek, a társadalmak rétegződésének, egyenlőtlenségeinek a különféle megnyilvánulásait, megnyilvánulásait mérik.

Az egészségben mutatkozó társadalmi egyenlőtlenségek hatásait felnagyítja az a hatás, amelyet sokan mint az „inverz gyógyulási törvény” összefüggését írnak le: a jobb társadalmi helyzetű, jobban élő, alacsonyabb

megbetegedési kockázatú csoportok gyakrabban jutnak el orvoshoz, és több, magasabb értékű egészségügyi szolgáltatást „fogyasztanak”, mint az alacsony jövedelmű, szegényebb, és ezzel együtt rosszabb egészségi-megbetegedési kockázatokkal jellemezhető társadalmi csoportok.

Egészségügyi szolgáltatások, szolgálatok

A gyógyítás különféle csoportosításait, a medicina részeinek nyelvi megkülönböztetéseit számos szokás, hagyomány különféle módon szokta elvégezni. A magyar köznyelv megkülönböztet olyan szavakat, mint gyógyítás, kivizsgálás, operálás, ápolás, gondozás – és a leggyakrabban ilyen fogalmakkal szoktuk jelezni a különféle gyógyító tevékenységeket, ellátási formákat. Ezeket a ténykedéseket Magyarországon gyakran írják körül a társadalombiztosítás pénzügyi kategóriájaként használt megnevezéssel: gyógyító-megelőző tevékenységek.

A nemzetközi és a hazai szakirodalom általában az alábbi főbb kategóriákba szokta elkülöníteni a különféle egészségügyi ellátásokat, szolgálatokat:

- *Kórházi ellátások:* A kórházakat gyakran különböztetik meg aszerint, hogy rövid ideig tartó, akut betegek és betegségek ellátását folytatják-e, avagy hosszú ideig tartó, krónikus betegeket ápolnak-gondoznak a kórházakban. Az akut kórházi ellátásban a legkülönböztetebb betegségek speciális ellátását, gondozását végzik, és általában azt célozzák meg, hogy rövid idő alatt, intenzív kezelésekkel (például operációkkal) gyógyítsák meg a beteget, „hozzák ki” a kórházi kezelést megkövetelő betegségéből, egészségi állapotából. A hosszú ideig tartó, krónikus betegségekkel foglalkozó kórházak részben olyan betegségeket gyógyítanak, amelyek csak hosszú idő alatt kezelhetők ki (ilyenek a bizonyos mentális-pszichiátriai betegségeket gyógyító kórházak, vagy a különféle szanatóriumok), más esetben a tartós ellátást biztosító kórházak nem igazán „gyógyítanak”, hanem inkább ápolnak és gondoznak, az önmaguk ellátására nem képes – legjellemzőbben igen idős – emberek számára igyekeznek tisztességes, emberi feltételeket biztosítani. A nemzetközi gyakorlatban ápoló-gondozó kórházaknak megfelelő intézmények jelentős hányadát a magyar terminológia (ezzel együtt: a jogi, finanszírozási, ágazati besorolási rend) nem „kórháznak”, hanem „bentlakásos szociális intézménynek” tekinti. Ez az „átcsoportosítási” tendencia máshol is megfigyelhető: a kórházak a robbanásszerű technikai-technológiai fejlődés eredményeire építve egyre rövidebb idő alatt kívánják a megfelelő gyógyulást elérni, és a kórházi ellátás – időarányosan csaknem lineárisan növekvő – fajlagos költségeit az ellátás átlagos időtartamának leszorításával igyekeznek ellensúlyozni. Mindez a krónikus, hosszú ideig tartó ápolásra-gondozásra is vonatkozik – itt az ellátások lerövidítése helyett a kórházi ellátást kiváltó, helyettesítő szociális intézmények jelenthetnek ellátási színvonalban nem lerontott, de költségtakarékosabb megoldási alternatívát.
- *Alapellátások, járóbeteg-ellátások:* Azokat az ellátásokat szokás idesorolni, amelyeknek igénybevételéhez nem kell „befeküdni” a kórházba (vagy legalábbis csak napközben, „ambuláns” ellátás keretében kell befeküdni a kórházba), hanem otthon, vagy az orvost, egészségügyi szakembert napközben felkeresve lehet hozzájutni a megfelelő ellátáshoz. Ebbe a körbe szokás sorolni az olyan – nem a szokásos orvosi ellátások körébe tartozó, specialisták által végzett – ellátásokat is, mint a fogorvosi, a gyógyszerészeti, az optikusi vagy a gyógytornász és fizioterápiás szolgáltatások. Az alapellátás legfontosabb funkcióit nemcsak abban szokás megfogalmazni, hogy a betegségeket lehetőleg már a korai stádiumban fedezzék fel és igyekezzenek kigyógyítani, hanem abban is, hogy az egészségügy „kapuőreként” irányítsák, menedzseljék a beteg útját a bonyolultabb, speciális ellátások világában is.
- *Népegészségügyi ellátások:* Ezek eredete a járványügyhöz kapcsolódik, azaz eredetileg a járványok idején foganatosított karanténok felállítását és működtetését, a terjedést meggátló intézkedések kapcsolódtak ide. Ma már kiterjedtebb értelemben, nem kizárólag a járványok megelőzésével (például tüdőszűrések, védőoltások megszervezésével), hanem tágabban értelmezett egészségügyi prevencióval is foglalkoznak (korai felismerő és szűrő kampányok a nem fertőző betegségek korai felismerésére, egészségügyi felvilágosítás, képzés, iskola-egészségügy, médiakampányok szervezése stb.).
- Ugyancsak a járványügyből nőtt ki magát az a népegészségügyi „tisztiorvosi” gyakorlat, amely, ha kell, akkor hatósági kényszerítőeszközöket is igénybe véve olyan, az egészséget befolyásoló ügyekkel foglalkozik,

mint a higiéniai normák betartatása a kommunális szolgálatokban (víz- és csatornahálózat, szemétszállítás stb.), az új építésű közintézmények higiéniai normáinak ellenőrzése, működési engedélyek kiadásához való hozzájárulás, vagy általában élelmiszer-higiéniai normák ellenőrzése az élelmiszeriparban, a kereskedelemben, illetve a vendéglátásban.

Az egészségügy leghangsúlyosabb területeit hagyományosan a gyógyító, ápoló orvosi ellátások, különösen a kórházi ellátások jelentették. Manapság egyre nagyobb hangsúly esik a népegészségügyi területek fejlesztésére: humanitárius, hatékonysági és jóléti megfontolások alapján a sikeres prevenció minden tekintetben a legkedvezőbb beavatkozási forma.

Politikai, gazdasági és orvosszakmai szempontból ma is a kórházak állnak az egészségügyi ellátás fókuszában, a kórházak jelentik az egészségügy „csúcshintézményeit”, legnagyobb pénzügyi ráfordításait és magas presztízsű munkahelyeit – miközben a kórházak hozzájárulását a lakosság általános egészségi állapotához egyre jelentéktelenebbnek szokás tartani. Mindez megnyilvánul abban, hogy az egészségpolitikákban egyre nagyobb hangsúly helyeződik a gyógyítás területén is az alapellátások fejlesztésére.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Az Ön véleménye szerint mely egészségügyi szolgáltatásoknak van a legnagyobb hatásuk a társadalmi egyenlőtlenségekre? Miért véli így?
2. Hol érintkeznek egymással az egészségügyi és szociális ellátások? Milyen ellentmondások, feszültségek jellemzik e határterületeket? Milyen területeken tekinthető görbülékenynek a két terület együttműködése? Minek tulajdonítja ezt?
3. Ön milyen egészségügyi problémák megelőzésének lehetőségeit érzékeli? Milyen szociálpolitikai feladatokat határozna meg az adott területen a prevencióban? Kinek lenne mindez a dolga?
4. Becsülje meg, olcsónak vagy drágának tekinthető-e a hazai egészségügy? Járjon utána a nemzetközi statisztikákban: az adatok is ezt mutatják? Miben van eltérés az Ön és mások véleménye – és a statisztikai adatok között? Minek lehet ezt betudni?
5. Ön szerint mennyiben tartozik az egészségügy által kezelendő problémák közé az, ha valaki allergiás valamire, ha túlsúlyos, ha dohányzik, ha gyenge akaratú, „neki minden mindegy” személyiség, ha túl gyakran bulizik, és ott túl sokat iszik, netán túl sokat szív? Mit kellene tennie az egészségügynek akkor, ha ilyen problémákkal szembesül?
6. Ön szerint mikor miért, mennyiben helytelen az, hogy fizetni kell a betegnek az egészségügyben? És az ellenkezője? Mikor, mennyiben, miért helytelen az, ha a betegnek, a szolgáltatás igénybe vevőjének nem kell fizetnie az egészségügyben – mert minden költséget mások, az adó- és járulékfizetők fizetnek?
7. Próbáljon meg szempontokat felvetni: Mennyiben az egyén és mennyiben a társadalom dolga a betegségek megelőzése és a betegségek gyógyítása? Milyen különbségeket vetne fel betegség és betegség, társadalmi-jövedelmi helyzete szerint beteg és beteg között? Érveljen az Ön által helyesnek tartott felelősségmegosztás mellett!

Lakás- és urbanizációs politika, vidékfejlesztés

Bár a lakásról mint hajlékról, a „fej feletti fedélről”, a lakni ige helyét kijelölő tárgyi környezetről szoktunk többnyire gondolkodni, mégis, onnan kell kiindulnunk, hogy egy piacgazdaságban a lakás- és ingatlanügyek döntően a piac keretei között rendeződnek el: az ingatlanpiac általában a piac egy meghatározó szektorát jelenti. Ez azzal is együtt jár, hogy a lakáspolitikai alapvetően a piaci magatartásokra ható politika: adók és adókedvezmények,

hitel és hiteltámogatási politika, a kereslet és kínálat találkozását elősegítő tájékoztatási, nyilvánossági politika, versenyszabályozás stb.

A lakhatás területén azonban a keresleti és kínálati viszonyokon, az erre épülő árszabályozó mechanizmusokon alapuló „tisztá” piaci helyzetek csak ritkán állnak fenn, például a következő okok miatt:

- *Beszűkült piacok:* Az ingatlanpiacon gyakran néhány fejlesztő, beruházó vagy finanszírozó cég túlzottan domináns szerepkörhöz jut.
- *Az üres telkek sajátosságai:* Épületeket csak üres telkekre, vagy legalábbis csak lebontható épületek helyére lehet építeni. Az ideális piaci működéshez szükséges teljes körű informáltság a telkekről, azok áráról, és a teljes körű szabad verseny a telkek megszerzésében – szinte soha, sehol nem működik.
- *Külsődleges tényezők:* A lakások, különösen az újonnan épülő lakások szembeötlően megváltoztathatják a környezetet, de ez fordítva is igaz: a lakások, különösen az új lakások sajátosságait – például sajátos építészeti és környezetvédelmi szabályokon keresztül – alapvetően befolyásolják környezeti tényezők is.
- *Mobilitás:* Nehezen húzhatók meg a lakáspiacok térbeli határai, hiszen a keresletek, lehetséges vevők elvileg bárholonnan jelentkezhetnek – gyakorlatilag viszont csak azok köréből, akik az adott lakást, telket magában foglaló településen élnek, vagy bármi miatt, épp oda akarnak költözni.
- *A hitelpiac:* Lakásokat általában az emberek hitelből vesznek, és a hitelfelvételüket, eladósodási hajlandóságukat és képességüket döntően befolyásolja az, hogy akár ők maguk, akár a nekik hitelező bankok miképpen ítélik meg a jövőbeni kereseti kilátásaikat. Ez más áruk piacaira (például élelmiszer, ruházat, technikai eszközök) kevésbé jellemző.
- *A jövő bizonytalanságai:* Miután a jövő csak mérsékelten számítható ki, így a hitelek visszafizetésének kilátásai is elég bizonytalanok – így elég bizonytalanok maguk az ingatlanpiacok is. Mindezen bizonytalanságokat olykor enyhítik, máskor fokozzák az állami beavatkozások, a szabályozások és azok módosításai.
- *Ingadozások és „illóságok” („volatilitás”):* Az árak szempontjából mindig csak azok az érdekes szereplők, akik éppen adni-venni akarnak lakást – és akik, miután megkötötték az üzletet, egy jó darabig nem feltétlenül válnak újból piaci szereplővé. Így a piaci szereplők köre ingadozhat, jelentősebb keresletként jelentkező vásárlói szándékok hamar elillanhatnak. (Ezt az ingadozást „szabad szemmel” is jól láthatjuk a világ városaiban: bár a történelem mindig folyamatos, mégis minden városban az „aranykorok”, a város életében jelentős keresleteket teremtő konjunkturális időszakok épületei, építészeti stílusai a meghatározók, hiszen épp akkor és abban a stílusban-szellemben épültek ki a város arculatát meghatározó épületek, városrészek, az akkori keresleteknek megfelelően.)
- *A szükségletek és azok kielégítettsége:* Lakhatási szükségletei azoknak is vannak, akik nem jelennek meg fizetőképes keresletként a lakás- és ingatlanpiacon. A nem megfelelő lakásokban lakók, a nem lakásban lakók, köztük a szabad ég alatt, fedél nélkül élők lakhatási problémáira a kínálatok és keresletek dinamikus árszabályozására épülő piaci mechanizmusok nem adnak kielégítő választ.

Mit mutatnak a számok?

*A lakások felszereltsége, ellátottsága Magyarországon
(1920–1990)*

Év, terület	Vízvezetékekkel a)	Gázzal b)	Szennyvíz csatornavezetékekkel c)	WC-vel d)	Melegvízzel	Központi fűtéssel e)	Villanyárammal	Komfort nélkül f)	100 lakásra jutó fürdő-, zuhanyozó-helyiség g)	Vert földes szoba, a szobák százalékában	Lakott üzlet, műhely stb. (1000 db)
felszerelt, ellátott lakás (%)											
a) Hálózati és házi vízvezeték együtt; b) Hálózati és palack- (tartály-) gáz együtt; c) Köz-, hálózati csatorna együtt; d) Vízüblítéssel WC; e) Központi (táv-, tömb-, egyedi házkazán, geometrikus) és etázsűtés együtt; f) Lakott lakás; g) Több fürdőszobával, illetve zuhanyzófülkével is rendelkező lakás											
1920									5	49,2	2,7
1930	13,1	5,0		10,0			25,1		6	44,8	3,3
1941											6,3
1949	17,1	7,1		12,4			46,2		10	38,8	10,8
1960	22,5	13,5		16,0			74,0	79,8	18	33,2	28,4
1970	35,9	50,7	37,9	27,2			90,8	65,9	32	14,7	18,7
1980	64,0	75,7	66,8	52,5		19,1	97,4	37,7	60	3,2	11,1
1990	83,3	85,0	83,8	74,1	76,9	41,2		18,7	81		1,9
1990											
Budapest	98,7	84,3	89,9	90,5	90,8	40,8		8,2	88		0,3
Többi város	89,1	85,1	89,6	82,2	83,5	48,8		13,1	85		0,6
Községek	68,5	85,2	69,1	56,1	61,9	28,1		33,5	65		1,0

Forrás: Magyarország a XX. században, főszerk.: Kollega Tarsoly István, szerk.: Balogh Margit, Bekény István, Dányi Dezső, Élesztős László, Hernádi László Mihály, Oros Iván, Tiner Tibor. Szekszárd, Babits Kiadó, 1996–2000.

Lakhatási problémák – lakáshiány

A lakhatási problémák abból származnak, hogy az emberek bizonyos csoportjai (általában elég széles csoportjai) nem megfelelő lakásokban laknak. Az előző banális állítás tartalmát elég bonyolult pontosan kifejtteni.

A lakhatási problémák nem feltétlenül azonosak a lakáshiánnyal. Európa legtöbb országában az üres, nem lakott lakások száma gyakran meghaladja a nem megfelelő lakásban élő családok számát.

A lakások a legkülönbözőbb okokból lehetnek üresek, így például olykor

- olyan „kihaló”, elnéptelenedő településen, településrészen állnak, ahonnan elköltöznek, akár „elmenekülnek” az emberek, senki nem akar az üres lakásba beköltözni;
- szanalási területen, lebontandó vagy éppen életveszélyesnek nyilvánított házban vannak, ahová tilos beköltözni;
- a lakás üres azért, mert bár eladó, de ilyen méretű, áru lakás iránt éppen nincsen kereslet;
- a lakást befektetési céllal vették, nem azért, hogy ott lakjon valaki;
- a lakásban iroda, bolt, rendelő stb. működik;
- a lakás valakinek az alkalmanként használt második lakása, üdülője stb.

Ha akármilyen okból sok is az üres lakás, ám ha közben sokan nem megfelelő lakásban élnek, akkor – az üres és lakott lakások számától függetlenül is – nettó lakáshiányról beszélhetünk. A nettó lakáshiány már pusztán amiatt is növeli a hiányt, hogy túlkeresletek mellett a piacokon felfelé mennek az árak, amely emelkedő árakon még kevesebb ember, család képes önmagának megfelelő lakást venni, bérelni.

A nem megfelelő lakás, hajlék – a hajléktalanság

A nemzetközi szakirodalom a nem megfelelő, a társadalmi normákat nem kielégítő módon való lakhatást röviden „hajléktalanságnak” („*homelessness*”) szokta nevezni. Így nem megfelelő lakásnak minősül a túlzsúfolt, a komfort nélküli, a más családokkal-emberekkel megosztott, a közlekedési és más kommunális infrastruktúrától távol eső, ipari, mezőgazdasági területen, kolónián vagy más telepen elhelyezkedő, veszélyes stb. lakás. A nemzetközi nyelvhasználatban hajléktalanságnak nevezett állapot szélsőséges esete a „fedélnélküliség” („*rooflessness*”), a nem lakás célú helyiségben vagy a szabad ég alatt való lakás. Ezt az élethelyzetet szokás – a nemzetközi szakmai nyelvhasználatától eltérően – a magyar nyelvben hajléktalanságnak nevezni.

(Érdemes elgondolkodni azon, hogy vajon mi lehet ennek az oka? Talán az, hogy a magyar közgondolkodásban nincsenek is képzetek a „megfelelő lakás” normájáról? Vagy a magyar közgondolkodás nem eléggé érzékeny a normáknak nem megfelelő hajlékban lakás gondjaira – csak annak legszélsőségebb formáját tekinti problémának?)

A nem megfelelő lakásban való lakásnak – így a nemzetközi vagy hazai nyelvhasználat szerinti hajléktalanságnak – számos oka, előidézője lehet:

- *Lakáshiány*: Ha nincsen elég lakás, vagy a túl magas árak miatt túl sok szegényebb ember számára nem elérhető a megfelelő lakások a piacokon, akkor sokan csak nem megfelelő hajlékokban kénytelenek élni, vagy még ilyen hajlékokhoz sem képesek hozzáférni.
- *Pénzhiány*: Olykor az embereknek egyszerűen nincsen elég pénzük ahhoz, hogy megfelelő lakást vegyenek vagy béreljenek maguknak a lakáspiacokon.
- *Ragaszkodás a lakókörnyezethez, elköltözésre való képtelenség*: Sokan megszokásból, szorongásból, félelemből vagy éppen érzelmi kötődésektől vezérelve „ott ragadnak” a pusztuló településeken, településrészekben, házakban vagy lakásokban – mert objektív vagy szubjektív okokból képtelenek kimozdulni onnan.
- *„Összekuporodás”, eladósodás*: Sokan akkor sem mernek elköltözni, kimozdulni a lakásaikból, ha az túl magas költségűvé válik (túl magas lakbér, fenntartási költségek, fűtés és egyéb rezsik stb.) a lehetőségeikhez képest. Ilyenkor előbb megpróbálnak visszafogottabban, összekuporodva, takarékosabban élni, ám túl gyakran, pusztán a megélhetés költségeinek leszorítása nem teremt lehetőséget a kilábaláshoz. Ennek a folyamatnak gyakori állomása az eladósodás, és elvezethet majd akár a lakás elvesztéséhez is. Különösen idősebb, többletjövedelem megszerzésére képtelen emberek körében gyakori jelenség az, hogy az a lakás, amelyben felnevelték gyermekeiket, leélték aktív életüket, a későbbiekben (ha a gyerekek elköltöznek, a szülő megözvegyül) fenntarthatatlanul drágává, nagygyá, túl költségessé válik – miközben semmi sem változott, mindenki ott maradt, ahol volt. Részben ezzel is magyarázható az, hogy idős emberek még viszonylag jó állapotú lakásban is norma alatti módon – például fűtetlen lakásban – élnek.

- *Egyéni drámák, személyes élethelyzetek:* A lakhatás korábbi szintjének feladásához, gyakran magának a lakásnak az elvesztéséhez is vezethetnek olyan sajátos drámák, élethelyzetek, mint például tartós munkanélküliség, baleset vagy tartós megbetegedés. A lakásminőség romlását vizsgálva számolni kell továbbá pszichiátriai problémákkal, azzal, hogy valaki alkoholistává vagy más szerfüggővé, szenvedélybeteggé válik, illetve sokszor torkollanak súlyos problémákba a családi állapotban bekövetkezett változások vagy drámák – válás, megözvegyülés, újraházasodás vagy ha valaki más, szokatlan együttélés révén válik megtűrtté stb.

Amint a való életben, úgy a fenti példákban is összezsúsztak a nem megfelelő lakásban való lakás időbeni szempontjai. Olykor ugyanis a lakásproblémák abból fakadnak, hogy az emberek a megváltozott élethelyzetükben, változó jövedelmi körülményeik között

- nem képesek fenntartani korábban lakott lakásaikat, nem képesek megfizetni az adott lakásban lakás költségeit – pl. rezsiköltségeket, hiteltartozásokat stb.;
- ám nem is képesek a megváltozott körülményekhez igazodó, megfelelő lakáshoz jutni, megfelelő lakásra váltani.

A hajléktalanság, a nem megfelelő lakásban lakás problémáinak kezelése ezért mindig összetett és ellentmondásos feladat: nincsenek rá egyértelmű receptek, hogy mikor, kit, hogyan kell támogatni abban, hogy korábbi lakásában maradjon; vagy éppen, mikor, kit, hogyan kell támogatni abban, hogy a létező életkörülményeinek, jövedelmi helyzetének, családi helyzetének megfelelő lakásba költözhessen.

Általánosságban elmondható az, hogy ha valaki nem megfelelő lakásban él vagy hajléktalan, az szoros összefüggésben áll a szegénységgel és a társadalmi kirekesztődéssel: részint azért, mert a nem megfelelő lakáskörülmények mellett lehetetlenné válik a tisztességes lét fenntartása; részint mert az elszegényedés, marginalizálódás körülményei között még a korábban megfelelő lakhatási körülmények fenntartása is megoldhatatlan feladattá válik.

Lakhatás és szegénység

A lakhatás és a szegénység összefüggései igen ellentmondásosak.

Egyfelől igaz az, hogy a lakhatás szegényessége, a lakhatás rossz körülményei nem járnak feltétlenül együtt a szegénység más formáival, így a jövedelmi szegénységgel. Gyakran megfigyelhető az, különösen fiatalabb emberek körében, hogy viszonylag jó keresetű munka és tisztességes jövedelem mellett sem képesek a jövedelmi szintjükkel azonosan jó színvonalú lakásba, lakókörnyezetbe költözni.

Másfelől viszont az előzőnél erőteljesebb összefüggést jelent az, hogy mindenhol, így Magyarországon is igen erőteljes a szegénység földrajzi koncentrációja. Időben és térben változva, de erős szegénységkoncentráció a következő településeken és lakóövezetekben figyelhető meg:

- *Elhagyott, pusztuló városi övezetek* – gyakran akár közel a belvárosokhoz. (Az amerikai városszociológia az ilyen övezetek kialakulását a városi övezetek átalakulásához, a funkcióváltások miatti tökekivonáshoz köti, és a magyarban is használt „slum” kifejezést alkalmazza a hasonló településrészekre, övezetekre.)
- *Eleve rossz minőségűnek épült lakásokat koncentráló „lakótelepek”*; elhanyagolt, a rekonstrukciókat és felújításokat folyamatosan halogató tulajdonosok házaiból álló környékek.
- *Infrastrukturális (út, közlekedés, víz, csatorna, gáz, telefon tekintetében) hiányokkal jellemezhető külterületek*, korábban bányák, gyárak, mezőgazdasági üzemek „kiszolgáló személyzetének” otthont adó kolóniák, telepek, majorságok.
- *Város- és falusias szegénytelepek, cigánytelepek* – amelyek sokszor egyszerre testesítik meg a földrajzi és társadalmi marginalizálódást, a margókon, a határokon kívül rekedést.
- *Hagyományos, jellemzően önellátásra is berendezkedett, mezőgazdasági művelést folytató falvak* – amelyek távolabb találhatók a városoktól, városias központoktól, vagy/és nem alakultak ki az érintkezés, a közlekedés csatornáit és eszközeit (út, telefon, internet, tömegközlekedés stb.).

A lepusztult, a szegénységet erősen koncentráló lakóövezetek között egyaránt megtalálhatunk olyanokat, amelyekben a privát tulajdon a meghatározó (sőt Magyarországon a legszegényebb környékeken az emberek jellemzően a saját tulajdonukban laknak), és ugyancsak találhatunk köztulajdonban (állami vagy önkormányzati tulajdonban) álló házak, ingatlanok alkotta elszegényedett környezeteket.

A szegények földrajzi elkülönülését, térben is leképződő társadalmi kirekesztődését két fogalommal szokás jelezni:

- *Szegregáció:* Eredetileg a faji megkülönböztetést, az etnikai alapú, fajüldöző „apartheid” elkülönülést jelezte a fogalom az USA fehér és fekete lakossága között – a későbbiekben átvitt értelemben, a társadalmi osztályok, csoportok közötti fizikai keveredést gátló megkülönböztetés értelemben is szokás lett használni. A lakókörnyezet szegregációja ebben az értelemben a szegényebb és gazdagabb társadalmi csoportok közötti fizikai, térbeli elhatárolódást, a szegények elkülönült övezetekbe (falvakba, telepekbe, gettókba, házakba, utcákba, „sorokra”, slumokba stb.) történő elkülönülését jelzi.
- *Urbanizációs lejtő:* Képszerűen fejezi ki azt, hogy a szegényebb csoportok olyan környékeken, településeken élnek, amelyek a középosztályi, gazdagabb településekhez és környékekhez képest szisztematikusan szegényesebben ellátottak a modern városias lét olyan kellékeivel, mint
 - az úthálózat és a tömegközlekedés;
 - ez egészséges ivóvíz, a csatorna, a komfortos lakások (WC, fürdőszoba, meleg víz a lakásban);
 - a gáz, a távhő, a kényelmes és tiszta fűtés;
 - a telefon, az internet, a helyi-közösségi televízió és rádió;
 - a gyalog, kényelmesen és könnyen megközelíthető kereskedelmi és szolgáltatóhelyek, a közintézmények (orvos, bölcsőde-óvoda, iskola, színház, múzeum stb.);
 - a közbiztonság, köztisztaság, a rendszeres személtelhordás és tiszta környezet stb.

(Vigyázat! A szegénység földrajzi koncentrációja igen súlyos szociális probléma – ám ezzel együtt a jelenséget nem szabad eltúlozni. A szegények többsége nem telepeken, szegregált övezetekben él, és az is igaz, hogy a szegényebb környezetben élők jelentős hányada nem szegény.)

Lakáspolitikai, várospolitikai, vidékfejlesztés

A címben jelzett sokféle fogalomra a nemzetközi szakmai nyelv általában az „urban policy”, a várospolitikai kifejezéssel szokott átfogóan utalni. (Érdemes eltöprengeni azon, hogy a szociálpolitika általában is, de a lakáskérdésekkel foglalatossá váló „urban policy” különösen is inkább „városi”, mint „falusi” környezetbe helyezi saját érvényességét. Nemcsak a falu, hanem a szociálpolitikán messze túlnyúló szakmai területek – pl. infrastruktúra-fejlesztés, városképi és építési szabályozás, környezetvédelem stb. – felé történő kiterjesztést jeleznek a városi, urbanisztikai tervezés (urban planning), illetve a regionális politikák (regional policy), valamint a vidékfejlesztés (rural development) kifejezések.

E politikák, intézkedések közös jellemzője az, hogy az urbanizációs lejtőn való lecsúszást megakadályozzák, sőt lehetőleg megfordítsák: minél több embert minél inkább urbanizált, azaz modern, egészséges és biztonságos környezetben, lakásban való lakáshoz igyekeznek hozzásegíteni. Sikeres, eredményes „városiasító politikák” a lakhatással kapcsolatos szociális problémákat átfogóan, komplex módon igyekeznek orvosolni, így a hasonló politikák egyszerre, egymás mellett is gyakran élnek olyan eszközökkel, mint

- építési szabályozás, városi terek és funkciók tervezése, kivitelezése és működtetése;
- lokális gazdasági fejlesztés, beruházásösztönzés és vállalkozásélénkítés;

- foglalkoztatáspolitikai és az ott élők jövedelmi pozícióinak javítása;
- lokális közösségfejlesztés, a civil- és közintézmények, szolgáltatások fejlesztése;
- lakásépítés, felújítás, komfortosítás – vagy ilyen magánkezdeményezések szubvenciója, támogatása;
- a városias központokkal való kapcsolattartás és közlekedés fejlesztése, infrastruktúra-fejlesztés;
- a lakásínséget, az embertelen lakhatási körülményeket enyhítő politikák: szociális lakásépítés és bérbeadás, lakhatási támogatási rendszerek és hajléktalanokat (fedél nélkülieket) ellátó szociális intézmények fenntartása stb.

A fenti sajátosságok még nem írják körül kellő pontossággal az urbanizációs-lakhatási politikák sajátosságait, hiszen bármennyire is fontos elemek a gazdaságfejlesztési vagy a szociális ellátások üzemeltetésére vonatkozó tartalmak, azokat nem lehet egészen az urbanizációs politikák körébe sorolni.

Az urbanizációs, vidék- és városfejlesztési politikák műfaji sajátosságának szokás tartani

- azok térben való elhatárolását, gyakran a szegregált, lepusztult településekre, térségekre, környékekre, telepekre koncentráló célzást;
- az adott térségben élő emberek és az ott működő magán- és közintézmények minél szélesebb körének bevonását a politikai döntés, a tervezés, a megvalósítás és a kontroll folyamataiba;
- a fizikai fejlesztéseken túlmutatóan valamiféle közösségfejlesztési, a civilizált és produktív együttélés mintáinak kitalálásában és művelésében való közös tanulási folyamatot, ideérve az arányos, méltányos érdek-képviselési, politikai mechanizmusok és intézmények kialakítását is.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön hogyan, hol húzná meg a megfelelő és a nem megfelelő lakhatás-lakás közötti határvonalat a szociálpolitika számára? Milyen szempontokat venne figyelembe, és hogyan nevezné el a különféle szempontjai szerint nem megfelelő lakáskörülmények között élők „sztenderd alatti” lakáshelyzetét?
2. Milyen szociálpolitikai teendőket határozná meg a különféle szempontok szerint nem megfelelő lakásban élők támogatásában? Milyen támogatási kategóriákkal, jogosultsági kritériumokkal élne? Mire, milyen és mekkora támogatásokra vonatkoznának az Ön által kívánatosnak tartott jogosultságok?
3. Ön szerint lehetséges-e, szabad-e szociálpolitikai eszközökkel támogatni bárki vagyonának a megtartását, gyarapítását? És ha az a vagyon a lakás? És ha el van adósodva, és a lakásra terhelték az adósságot? Akkor tehát mikor szabad vagy lehet a „vagyonosodást”, a vagyon megőrzését támogatni?
4. Ön szerint lehet-e szociálpolitikai feladat települések, lakókörnyezetek fejlesztése? Mikor? Hogyan? Mit lehet ez ügyben szociálpolitikai eszközökkel tenni?
5. Nem lenne-e eltúlzott, irreális az a várakozás, hogy szociálpolitikai beavatkozásokkal települések, településrészek felemelkedését lehetne elérni? Akkor mit lehet tenni?
6. Ön mit tenne a különösen hátrányos helyzetű településeken, településrészekben (zsákfaluban, kistelepülésen, kolónián, külterületi majorban, cigánytelepen) élők hátrányainak enyhítéséért?
7. Ön hogyan segítene azokon a hajléktalan embereken, akiket már személyesen is látott? Mi lenne a megfelelő támogatás? Miért gondolja így?

Oktatáspolitikai és a gyerekek esélyei

Az oktatás kérdéseit gyakran azonosítják az iskolarendszer működtetésének kérdésével. Ez többé-kevésbé jogos leegyszerűsítés, bár az oktatási rendszer az iskoláztatás szokásos funkcióin túl más feladatokat is ellát. Így például

- az iskola előtti ellátási formákban (bölcsőde, óvoda) alapvető közösségi magatartásformák, viselkedési és életvezetési minták elsajátítását,
- különösen a kisebb gyerekek esetében az oktatási intézmények (bölcsőde, óvoda, alsó tagozatos iskola és napközi) gondozási feladatokat is ellátnak: gondoskodnak a gyerekek alapvető életfeltételeiről, létszükségleteiről – lehetővé téve ezzel azt is, hogy a szülők napközben dolgozhassanak, ne kelljen ellátni a gyerekeiket;
- a gyermekintézmények alapvető jóléti intézmények: mivel a gyerekek ott töltik az idejük jelentős részét, így döntő fontosságú az ottani jól-létük; az, hogy kellemes, a testi, lelki és szellemi épülésüket segítő környezetben töltsék napjaikat;
- az oktatási rendszer egyre inkább egy általánosan, az iskoláskor, az iskola befejezése után is elvárt létezési mód, az „egy életen át tartó tanulás” („life long learning”) normáit megjelenítő, ahhoz folyamatos támogatást nyújtó intézményrendszer.

Az oktatási rendszertől, oktatáspolitikától elvárt társadalmi, szociális-jóléti funkciók mindig igen erőteljesek voltak, ám (miközben az iskolarendszer mindig is a társadalmak beérett hagyományait, elvárásait konzervatív módon védő intézmények voltak, aközben) folyamatos változást, alkalmazkodást kényszerítettek között formálódni. A korábbi oktatási rendszerek e társadalmi és szociális funkcióikat alapvetően a fegyelmezés, a szigor eszközeivel vélték érvényesíteni, az újabb oktatási eszmények inkább a társadalmi értelmezett szociális képességek, készségek, kompetenciák fejlesztését tekintik elsődleges társadalmi-szociális feladatuknak.

Ezeket a folyamatosan változó, gyakran egymásnak ellentmondó, az oktatási rendszer feladataival, funkcióival kapcsolatos elvárásokat, normákat a következőkben jelezhetjük:

- *Liberális, individuális képzés:* A gyermeknek – minden egyes gyermeknek – mint önálló személyiségnek a lehető legteljesebb, a szellemi, érzelmi, társas képességeit és adottságait optimálisan kiteljesítő fejlesztését jelenti.
- *Szocializáció, erkölcsi nevelés:* Arra készít föl, hogy a gyermek meg tudja felelni a mérvadó társadalmi normáknak, erkölcsi és magatartási szabályoknak – ennyiben az oktatási rendszernek az egyének feletti társadalmikontroll-funkcióit is ellátja.
- *Társadalmi és gazdasági újratermelés:* A megfelelő képzettségű, tudású, produktív munkaadó kinevelését, valamint a gyermeknevelést segítő s ezzel a gyermekvállalást ösztönző jóléti funkciókat foglalja magában.
- *Társadalmi fejlődés és változás:* Az új kor igényeinek megfelelő, versenyképes, a változásokra nyitott, innovatív és kreatív emberek kibocsátásáról – ezen keresztül társadalmi változásokról, a gazdasági fejlődés feltételeinek előteremtéséről, illetve generálásáról van szó.

Annak felismerése, hogy az oktatási rendszernek döntő hatása van a társadalmi viszonyok alakulására és a jólét fejlődésére, a felvilágosodás korához köthető, és azóta is megkérdőjelezhetetlen evidencia a modern társadalmakban. Ennek következménye az, hogy a közoktatásban való részvétel minden gyerek számára hozzáférhető, hogy a gyermekek felnevelésében való társadalmi felelősségvállalás mindenhol általánosan elismert, sőt – más szociális rendszerekhez képest szokatlan módon – az oktatási „szolgáltatások” „fogyasztása” minden iskoláskorú gyerek számára kötelező is.

Az oktatás szerepét és jelentőségét gyakran azonban túlértékelik, így gyakorta találkozni olyan nézetekkel, amelyek szerint a szegények azért szegények, mert „nem elég okosak és kiműveltek” ahhoz, hogy jobb állásokban dolgozzanak, és több pénzt keressenek – e logikát követve sokak számára a szegénység leküzdésének egyetlen és legfontosabb eszköze az oktatás fejlesztése.

Oktatási eszmények

A modern európai társadalmakban az oktatási rendszerek különféle filozófiákat, eszményeket követnek. Ezen eszmények „letisztított” típusai a következők:

- *Reneszánsz, humanista*: Ez az oktatási eszmény az individuumot, a szabad akaratát és meggyőződését követni képes morális lényt tekint az oktatás céljának. Ennek az individuumnak a szabadsága nemcsak morális magabiztosságára, hanem egyéni tehetségének, tudásának masszív kiépültségére is épül. Mind a mai napig hasonló eszmények vezérlik a világ szinte valamennyi elitiskoláját.
- *Lexikális, enciklopédista*: Kritikusai szerint az enciklopédista orientáció „tölcseren próbálja a gyerekek fejébe beönteni a tudást”. Az kétségtől igaz, hogy ennek az oktatási eszménynek a középpontjában a minél több, minél alaposabban elsajátított (olykor akár a „bemagolt”) tudás áll, és az oktatási rendszertől azt várja el, hogy minél több tudásra tanítsa meg a gyerekeket, ezért már akár kisebb kortól is nemcsak megengedhetőnek, de szükségesnek is tartja az iskolarendszer tudás szerinti feldarabolását, megosztottságát. Ez a fajta lexikális orientáció a meghatározó a „porosz” oktatási hagyományban, így a magyar iskolarendszerben is.
- *„Munkaerő-piaci”*: Az oktatási rendszer legfontosabb céljának azt tartja, hogy a munkaerőpiac igényeinek megfelelő képzettségű, végzettségű diákokat bocsásson ki az iskolarendszer. Igen nagy jelentőséget tulajdonít a technikai, szakmai jellegű képzési tartalmaknak, és már fiatal korban elágaztatja a különféle munkaerő-piaci pozíciók, álláslehetőségek felé orientáló-képző oktatási formákat. Ezzel szinte mindig együtt jár egyfajta társadalmi szelekció is: különféle orientációk felé különféle társadalmi csoportok gyerekei tendálnak. Ez a fajta munkaerő-piaci eszmény jellemzi az angolszász tömegképzést (a „nem elit” képzést), és a hivatalos ideológiák szintjén ez jellemezte a szocializmus oktatáspolitikáját (amelynek nyomaival még manapság is lehet találkozni).
- *„Gyerekközpontú”, „természetes”*: Ez a képzés a teljes személyiség kibontakoztatását és fejlesztését tekinti céljának, és igen nagy hangsúlyt helyez az alapvető képességek, alapkompétenciák fejlesztésére (számolni, írni, olvasni tudás és szövegértés, önkifejezés és mások megértése, kommunikáció – manapság már idegen nyelven és korszerű technikai eszközökkel is). E célok elérése érdekében döntő jelentőségűnek tartja az oktatási rendszer és az iskola „gyerekközpontú” jóléti funkcióit: annak olyan helynek kell lennie, ahol a gyerekek felszabadultan, életkori sajátosságaiknak és személyiségüknek megfelelően, hasznosan és boldogan tölthetik el idejüket. Ezt az eszményt sokan skandináv, elsősorban dán gyökerűnek tartják, de manapság az ezeknek az eszményeknek megfelelő élményközpontú, kooperatív pedagógiai módszereket szokás a legkorszerűbb, legmodernebb pedagógiának tekinteni. Magyarországon a hasonló eszményt a pedagógiai főáramlatokhoz képest „alternatív pedagógiának” szokás tartani, és az igen kis számú „alternatív iskolát” sokan a magyar elitképzés meghatározó részének tekintik. Holott manapság a világ fejlettebb országaiban a nálunk „alternatív” tekintett pedagógiát tekintik a „mainstream”, a fő csapásba tartozó modern pedagógiának – amely nem a kisszámú elit, hanem általában a gyerekek oktatását-nevelését meghatározó, uralkodó pedagógiai szemléletmód.

Oktatási hátrányok

A sikeres iskolai karriernek nagy valószínűséggel sikeres munkaerő-piaci karriernek is megalapoznak, és fordítva: a kudarcos, sikertelen iskolai karriernek, így az iskolák korai, alacsony végzettségi szinteken való befejezése nagy valószínűséggel csak alacsony társadalmi pozíciók betöltésére feljogosító munkahelyek, munkakörök betöltéséhez adnak belépőt.

A kudarcos, sikertelen iskolai pályafutás okaként sokféle tényezőt szokás figyelembe venni, és többféle okot szokás nyilvántartani:

- *Patologikus és genetikai tényezők*: A sikertelen iskolai karriernek oka valamiféle abnormális, kóros testi, intellektuális adottság, magatartási zavar. Ehhez a nézőponthoz csatlakozva azt is szokták gondolni, hogy az intelligencia is örökletes adottság, s emiatt a társadalmi pozíciók elnyerése szempontjából teljesen elhanyagolható tényező az oktatási rendszer, az emberek helyzet, társadalmi pozícióját elsődlegesen örökletes

tulajdonságai jelölik ki. Mások ezt erőteljesen vitatják, és azt hangsúlyozzák, abban nincsen különbség, hogy mindenki van valamihez való tehetség – legfeljebb abban van, hogy az iskola hagyja-e, feladatának tekintie-e mindenki mindenféle tehetségének, képességének kibontakoztatását, avagy csak egyesek bizonyos képességét ismeri el (akár az iskola, akár a társadalom) ritka és értékkel bíró „tehetségként”.

- Ugyancsak sokan támadják e nézeteket a történelmi tapasztalatok alapján: a „biopolitika”, az emberi génanyagok közötti különbségtétel maga az a rasszizmus, amely a XX. század legsúlyosabb drámáihoz, a fasizmushoz, a világháborúhoz és a holokauszthoz vezetett.
- *Megörökölt deviancia és depriváció:* Számos tanulmány mutatta ki azt, hogy noha a biológiai örökletességgel nem is magyarázható a társadalmi hátrányok öröklődése, azért a felnevelkedés mintái – így például nyelvhasználati, életmódbeli vagy magatartási minták – a gyermek felnevelkedése és szocializációja során mégis átöröklődnek, és ezeknek az átörökölt mintáknak komoly szerepük van az iskolai sikertelenségek és megbicsaklott karrierpályák átöröklődésében is.
- *Otthoni hátránytényezők:* Nem kizárólag a személyiségbeli, magatartási minták, hanem az otthoni környezet szegénységének is döntő hatása lehet a sikertelen iskolai pályafutásokra. Így az egészséges táplálkozás és életmód hiányosságai, a tanulásra alkalmas, csendes otthoni lehetőségek, az önálló tanulóasztal vagy -sarok hiánya; az ingerszegény, különösen az intellektuális és kulturális ingerekben szegény otthoni környezetben történő felnevelkedés komoly hátrányokat eredményez az iskoláztatásban.
- *Iskolai hátránytényezők:* Az iskolai körülmények, a tanmenetek és pedagógiai módszerek gyakran nem képesek megfelelően alkalmazkodni a gyerekek igényeihez. Olykor ez iskolán belüli lemaradást okoz – ha például könnyen meg tudnak felelni a tanárok magatartási, nyelvhasználati vagy kommunikálási elvárásainak azok a gyerekek, akik otthon is hasonló elvárásokkal találkoznak, de nehezen vagy egyáltalán nem képesek megfelelni azok, akiknek ezek az elvárások idegenek, természetellenesek. Máskor a hátrányok iskolák között jelentkeznek, így szegényebb településeken, hátrányos környezetben működő, alacsonyabb társadalmi rétegek gyermekei által látogatott iskolákban sokszor kevésbé képzett, kevésbé felkészült pedagógusok tanítanak – kevésbé felszerelt tantermekben, rosszabb segédanyagokkal. S ezeket a gondokat gyakran tetézi a jelentős fluktuáció, vagy éppen az iskolaépület rossz adottságaiból, korszerűtlenségéből fakadó hátrány. Sokan úgy gondolják, hogy az örökölt és otthoni hátrányokat lehetne ellensúlyozni a jobb iskolai körülményekkel – ennek ellenére a rosszabb otthoni körülmények között élő gyerekek jellemzően rosszabb iskolai körülmények között végzik tanulmányaikat.
- *Strukturális hátránytényezők:* Sokan az iskolai és az otthoni hátrányokat ugyanazon közös ok leképeződésének tekintik. A hátrányok ebben a megközelítésben olyan strukturális tényezők, amelyeket az otthoni és iskolai tényezők sajátos kombinációjának, együtt járásának, az átfogó társadalmi mechanizmusok közösen megjelenő leképeződésének lehet tekinteni.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Próbálják meg fölleveníteni iskolai élményeiket: Önök milyen társadalmi eszményeket követő, milyen pedagógiai orientációt képviselő iskolákba jártak?
2. Milyen más iskolákról, pedagógiákról hallott közvetlen ismerőseitől: szüleitől és nagyszüleitől, vagy olyan barátaitól, csoporttársaitól, kollégáitól, akik más iskolába jártak? Hallott-e esetleg külföldi iskolákról?
3. Ön szerint milyen konkrét megfigyelhető szabályokból, szokásokból lehet következtetni a követett pedagógiai eszményekre? Mit jelenthet Ön szerint például az iskolai egyenruha, a tanárok tegezése, mit „olvasna le” az osztálytermek falairól, például az oda kifüggesztett képekről, tablóról?
4. Próbálja meg név nélkül körülírni azokat a volt osztálytársait, óvodai vagy iskolai társait, akiket mai fejű hátrányos helyzetű gyerekeknek sorolna be! Mivel jellemezné a hátrányaikat? Hogyan értékelné mai fejű: mit tett az iskola a hátrányos helyzetű gyerekekkel vagy az ő hátrányaikkal? Mit tehetett volna jobban?

5. Ön szerint mennyiben jelent ma problémát az, hogy a gyerekek alapvető képességeit (olvasási, szövegértési, írási, önmaguk kifejezésére, másokkal való kommunikációra vonatkozó képességeiket) nem eléggé jól fejleszti az oktatási rendszer? És mennyiben okoz problémát az, hogy nem tanít eleget, nem ad át elég ismeretet az oktatási rendszer? Mit tart súlyosabb problémának? Miért?
6. Ha Ön dönthetne róla, milyen intézkedésekkel próbálná meg elérni azt, hogy több gyerek szerezzon jó munkahelyek, jól kereső állások betöltésére feljogosító iskolai végzettséget? Mit kellene tenni e cél elérése érdekében az iskolai-oktatási hátrányok enyhítéséért?
7. Ön szerint kiknek mennyiben dolga a hátrányok csökkentése? Mit tehetnek a szülők, a pedagógusok, az iskolai menedzsmentek, a fenntartó önkormányzatok, egyházak, civil szervezetek; vagy éppen a szabályozó és finanszírozó kormányok, parlamentek?

Szociális szolgáltatások, személyes segítségnyújtások: szociális munka és szociális gondozás

A különféle személyes segítséget nyújtó szociális szolgáltatások, szolgálatok köre igen tág, igen sokrétű, és országoként igen jelentősen eltérő. Ugyancsak igen sokféle módon szerveződnek különféle intézményekbe, ágazatokba a különféle segítségnyújtási formák. Általánosságban elmondható azonban az, hogy másféle – így pénzbeni szociális támogatásokkal nem megoldható – problémának szokás tekinteni azokat az élethelyzeteket, amelyekben valaki kora, egészségi állapota vagy más ok miatt nem képes ellátni önmagát, nem képes önmagáról gondoskodni; egyedül nem képes alapvető biológiai és társas funkcióit ellátni. Ilyen élethelyzetek lehetnek viszonylag tartósan fennálló élethelyzetek, mint például:

- gyermekkor, idesorolva a napközben dolgozó szülők gyerekeit; valamint azokat a gyerekeket, akiket szüleik nem tudnak, nem képesek tisztességesen felnevelni, vagy bántalmaznak, megalázzák, sanyargatják őket;
- tartósan súlyos betegség, fogyatékosság, baleseti vagy műtéti sérülés, csökkent munkaképesség;
- mentális és pszichiátriai problémák, ideértve különféle szerfüggéseket és szenvedélybetegségeket is (alkohol, drog); illetve tanulási nehézségek;
- Időskori leépülés, önellátásra való képtelenség, és ennek súlyosabb esetei (pl. dementia, érzékszervi vagy mozgáskorlátozottság stb.).

Máskor az ilyen élethelyzetek átmenetiek, és az átmeneti válságokból való kilábaláshoz nélkülözhetetlenek a személyes segítségnyújtások – például a következő problémák esetén:

- eladósodás, anyagi csődhelyzetek, lakásvesztés, kilakoltatás;
- családi, gyermeknevelési, párkapcsolati krízisek;
- munkahelyi krízisek, munkanélkülivé válás;
- társadalmi elszigetelődés, izoláció, kapcsolatrendszerek kiürülése;
- a fentiekből származó önbizalomvesztés, sodródás, depresszió, talajvesztettség és tanácstalanság.

Gondozási-ápolási szolgáltatástípusok

Bár az egyes országokban igen sokfélék a személyes segítségeket nyújtó gondozási szolgáltatások, alapvető típusaikban azonban van közöttük azonosság, vagy legalábbis hasonlóság. A legfontosabb típusokat az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- gyermekgondozási intézmények, napközbeni ellátást biztosító bölcsődék, óvodák, napközik, családi és otthoni gyermekfelügyelet, iskola előtti gyermekintézmények és gyermekfelügyeleti formák;
- a családjukból kiemelt gyerekeket nevelő gyermekotthonok, nevelőszülők, helyettes szülők stb.;
- a gyermekkorú és fiatalok bünelkövetők sajátos büntetési formái és felügyeletei, javító-nevelő intézetek, feltételes szabadság alatti, büntetés utáni és más pártfogói felügyelet;
- önmaguk teljes ellátására képtelen idős emberek, fizikai és mentálisan fogyatékos emberek számára saját otthonukban nyújtott házi gondozás, ápolás, otthoni, háztartási segítségnyújtás;
- napközben felügyelet nélkül nem hagyható idős emberek, betegek, fogyatékkal élők számára nyújtott nappali gondozó és ápoló ellátások, nappali terápiák, terápiás intézmények;
- folyamatos felügyeletet és ápoló-gondozó ellátást biztosító bentlakásos intézmények, krónikus kórházak, pszichiátriai és más klinikák, szanatóriumok.

Valamennyi gondozási és ápolási szolgáltatás legfontosabb feladatának, küldetésének azt szokta tekinteni, hogy az ügyfelek számára az emberi méltóságot leginkább tiszteletben tartó, a lehető leginkább önrendelkező, önfenntartó, autonóm életfeltételeket biztosítsa – a szükséges segítség és kontrollok biztosítása mellett is. Mindez azt is jelenti, hogy nem feltétlenül a legtöbb és legmagasabb szintű gondozás a legjobb gondozás: a túl sok segítség, a túlgondozás nem csupán pazarló, indokolatlanul költséges, hanem az ügyfelek önrendelkező, autonóm életvitelére is indokolatlanul sok és intenzív beavatkozást jelent.

Az elmúlt évtizedekben forradalmi változások mentek végbe az önmaguk ellátására nem – vagy nem teljesen – képes emberek élethelyzetén segítő technikai eszközök területén. Így ma már evidens, hogy siket emberek bárkivel könnyen kommunikálhatnak (például mobiltelefonon SMS-ben), és ugyancsak korábban elképzelhetetlen technikai eszközök, rádió és telefonon keresztüli vészjelző és hívórendszerek segítik az önálló életvitelét azoknak, akiknek csak ritkán, vészhelyzetben van szükségük mások segítségére.

Szociális munka, szociálpedagógia, közösségi („community based”) szociális munka

Az angolszász, főképpen brit hagyományokhoz kötődő szociális munka és a németes eredetű szociálpedagógia kevésbé a tartalmában, mint inkább a hagyományaiban tér csak el egymástól. Ez a fajta személyes segítségnyújtás jellemzően átmeneti jellegű, különféle magánéleti, anyagi, életvezetési válságokon, problémákon való felülkerekedést igyekszik segíteni. A hagyományos szociális munka és szociálpedagógia jellemző munkamódszere a közvetlen segítségnyújtás, az „esetmunka”, vagy kisebb csoportok (például családok) esetén a csoportmunka. Főbb konkrét tevékenységei a következők szoktak lenni:

- tanácsadóként, más segítséghez való közvetítőként, képviselőként konkrét probléma megoldása vagy abban való közvetlen részvétel;
- pszichoszociális terápia, ennek különféle speciális módszerei;
- az intézményi és más jogi, társadalmi, gazdasági kötelezettségeknek való megfelelésben való segítségnyújtás – például adósságkezelés, próbára bocsátás stb.;
- az életformák és magatartásformák, szokások és habitusok megváltoztatásához való hozzásegítés;
- krízisintervenció, azonnali vészhelyzet-elhárítás.

Az egyéni és csoportmunka magas szintű szakmai felkészültséget igényel, különösen olyan területeken, mint

- a probléma beazonosítása, diagnosztizálása, kiértékelése;

- a beavatkozások megtervezése;
- az ügyféllel való együttműködés kereteinek és szabályainak kialakítása, az azokban való megállapodás és szerződés megkötése;
- az ügyfél motiváltságának és önbizalmának erősítése abban, hogy érdemi javulást lehet elérni a probléma orvoslásában;
- a kellően tapintatos, ugyanakkor kellően intenzív beavatkozási formák megválasztása;
- a terápiák és más szolgáltatási formák (tréningek, tanácsadások, egyéni és csoportos foglalkozások stb.) körülményeinek kialakítása és lefolytatása;
- az elért eredmények közös értékelése és a további, már segítség nélkül elvégzendő teendők meghatározása.

A direkt, az ügyfelekkel közvetlenül foglalkozó szociális munkafolyamatok mellett manapság egyre nagyobb a jelentőségük az olyan „indirekt” szociális munkafolyamatoknak, mint a szupervízió, az önkéntes segítők instruálása és képzése, a konfliktuskezelés és közvetítés, a mediáció és az érintett szereplők közötti tartós együttműködés formálásában való részvétel.

Az elmúlt évtizedekben *kiemelt jelentőségű szociálismunka-típussá nőtte ki magát az „esetmenedzselés”, a „gondozásmenedzselés”* is. Az esetmenedzselés jelentőségét az teremtette meg, hogy az egyre differenciáltabbá és specializálódottabbá váló közszolgálati, szociális szolgáltatási szférában az ügyfelek egyre kevésbé tudnak kiigazodni, egyre kevésbé képesek átlátni, hogy milyen megszerezhető segítség lenne az adekvát megoldás a problémáik orvoslására. Tovább nehezíti a helyzetet az, hogy a korábbi „generalista” segítségnyújtási formák helyett megjelenő speciális szolgáltatásokból jellemzően nem egy-egy kiválasztott szolgáltatás, hanem azoknak valamilyen kombinációja, az egyéni szükségletekhez igazodóan összeállított „csomagja” jelenti a legjobb segítséget. A menedzseri feladat tehát részben az egyéni csomagok összeállítása, megtervezése, a specialisták együttműködésének megszervezése és összehangolása – méghozzá úgy, hogy a csomagok alkotóelemei elérhetők, finanszírozhatók, megközelíthetők, hozzáférhetők legyenek. (A menedzseri szerepek nyilván értelmetlenek ott, ahol nincsenek differenciált szolgáltatások, ahol nincs miből csomagot összerakni, és nincs mód az egyes ellátási elemeket az egyéni igényekhez hozzáigazítani.)

A hagyományos szociális munka és szociálpedagógiai gyakorlatokat, sőt a „korszerű” esetmenedzseri gyakorlatokat is gyakran kritizálják azzal, hogy az ügyfeleknek elkötelezett, az ő érdekeiket szolgáló segítségnek álcázva valójában a többségi társadalom elvárásainak igyekeznek megfelelni. Így a többségi társadalom számára kedvező magatartásformákra igyekeznek rávenni őket az ő érdekeiknek megfelelő gyakorlatok támogatása helyett, vagy inkább az állami kiadásokkal takarékos ellátások eléréséhez nyújtanak segítséget ahelyett, hogy a segítségért folyamodók érdekeit tartanák mindenek elé sorolandónak. (Ezt a sajátos „tanítást” pedagógiát, hogy ugyanis miként lehet a delikvenszeket a többségi társadalom normáinak való megfelelés irányába elmozdítani – fejezi ki a szakmai hagyomány kritikusai szerint a „szociálpedagógia” fogalma: meg kell tanítani az ügyfeleket arra, hogyan kell az elvárásoknak megfelelően élni.) E kritika nevében – nem kis részben a ’68-as és a ’70-es évek anarchisztikus mozgalmainak befolyása alatt – jöttek létre a *különféle közösségi orientációjú szociális munka szakmai normái*. Ezen „új” szakmai normák az ügyfelek és különösen a *deprivált, hátrányos helyzetű közösségek érdekeinek képviselőként való segítségnyújtást tekintik elsődleges feladatuknak*. A közösségi érdekképviselő egyaránt jelent közösségen belüli feladatokat (szolidaritási hálók, kölcsönös segítség rendszereinek működtetését, kooperációs formák és intézmények kialakítását stb.), de magában foglalja a „kifelé” megnyilvánuló közösségi funkciók erősítését, kifejlesztését is („hallatni a közösség hangját”, politikai és más érdekképviselő, hatalommal, befolyással bírni a többiek felé).

Az utóbbi időkben a „közösség” fogalma igen sokféle szakmai és politikai orientációt magában foglaló tartalommal vált, így közösségi szociális munkának nevezik magukat az újonnan megerősödő egyházi, vallási közösségeket építő, missziós és térítő funkciókat is betöltő konzervatív gyakorlatok, vagy a másik végleten a különféle radikális, szélsőséges politikai erők támogatásához a szociális munka eszközeivel is társadalmi támogatókat toborzó irányzatok is.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Előfordult-e az Ön életében az, hogy egyedül nem tudott magáról gondoskodni, nem tudta egyedül megoldani életének, napi teendőinek megszervezését? Kitől kért és kitől kapott segítséget? Kért-e, kérhetett volna-e segítséget szociális intézménytől? És elvileg, hasonló helyzetekben lehetne-e kérni intézményes segítséget? Kellene-e, hogy lehessen kérni és kapni hasonló helyzetben intézményes segítséget?
2. Ismer-e olyan embereket, akik koruk, egészségi állapotuk miatt nem képesek önmaguk boldogulni? Kitől kérnek (kérhetnek), kapnak (kaphatnak) segítséget? Van-e, és elvileg lehetne-e, kellene-e hasonló helyzetekben intézményes segítség?
3. Ismer-e olyan embereket, akiknek pillanatnyi élethelyzetük, gondjaik megoldásához szükségük lenne valamiféle külső segítségre? Kitől kérnek (kérhetnek), kapnak (kaphatnak) segítséget? Van-e, és elvileg lehetne-e, kellene-e hasonló helyzetekben intézményes segítség?
4. Próbálja meg számba venni az Ön által ismert, személyes segítségnyújtást végző intézményeket, szolgáltatásokat! Kiknek, milyen élethelyzetekben, mihez, milyen gondok megoldásához adnak segítséget? Az Ön véleménye szerint mennyiben nyújtanak érdemben segítséget a gondok megoldásához? Ha nem teljesen, vagy nem igazán – akkor miért nem? Ön szerint hogyan lehetne jobban segítséget nyújtani?
5. Ha figyelembe vesszük azt, hogy túl sok embernek van mindenféle gondja – sokkal többnek annál, hogy mindenkinek lehessen segíteni –, Ön mi szerint válogatna? Kiknek, mihez kellene segítséget nyújtani? És ha leszűkítjük a kérdést: Kiknek kellene például az idős emberek, a fogyatékkal élők, a szegények, a gyerekek közül segítséget nyújtani? Mihez, miben, milyen segítséget?
6. Ön szerint milyen helyzetekben, milyen körülmények között kell az államnak, a hatóságnak a gyerek szüleinél jobban tudnia, hogy mire van szüksége egy gyereknek? Mit kell, és mit szabad ilyenkor tennie az állami hatóságnak – és a szociális segítőnek?
7. Ön szerint milyen helyzetben tudhatja az állam jobban felnevelni a gyerekeket, mint a saját szülei? A saját tapasztalatai szerint az állami gondoskodásban élő gyerekek felneveléséről az állam valóban jobban képes gondoskodni, mint amennyire a saját szülei tudnának? Ha Ön lenne a kérdésben döntéshozó, Ön szerint mennyiben kellene a hasonló döntéseket arra az elítélő véleményre építeni, hogy a természetes szülők rosszul bánnak a gyerekükkel – és mennyiben arra a meggyőződésre, hogy az állam ennél jobban fel tudja nevelni a gyerekeket? Mi lenne konkrétan a döntés alapja az egyik, és mi a másik esetben?
8. Milyen esetekben tartaná indokoltnak azt, hogy az ügyfelet kötelezni is lehessen a személyes segítség igénybevételére? Milyen eredményeket és hatásokat lehet, lehetne elérni az együttműködésre való kötelezéssel munkanélküliek, a lakásuk költségeit nem fizető eladósodottak, drog-használók, iskolakerülő és a közösségi normákat rendszeresen sértő gyerekek, az iskolából rendszeresen lógó gyerekek és szülei stb. esetében? Milyen alternatívái lehetnek a kötelezésnek?
9. Ön milyen jellegű problémákat igyekezne „négyszemközt”, egyénileg megpróbálni orvosolni az ügyféllel? Mikor, milyen problémák orvoslásában segíthetne az, ha a közvetlen környezetet is be lehetne vonni a segítő folyamatba? Milyen problémák orvoslását lehetne remélni olyan közvetett segítségnyújtástól, amely tágabb közösségeket (például egy iskola diákjait, egy falu vagy lakókörnyezet lakóit, azonos egészségügyi vagy fogyatékosági problémákkal küzdő embereket és családjukat stb.) próbálna meg bevonni a problémák orvoslásába?
10. Mennyire lehet a szociális segítség tárgya az ügyfelek jogérvényesítésének, érdekképviselésének támogatása, vagy akár az érdekeik képviseléséért való fellépésük, tiltakozásuk támogatása, az ügyfelek „lázítása”? Ön mikor, milyen feltételek mellett tartaná ezt kívánatosnak, lehetségesnek, bátorítandónak – és mikor tartaná ezt visszatetszőnek, károsnak, felelőtlennek?

6. fejezet - III. Szociálpolitika középhaladóknak – A jóléti államok szociálpolitikáinak átalakulása az elmúlt évtizedekben

III. Szociálpolitika középhaladóknak – A jóléti államok szociálpolitikáinak átalakulása az elmúlt évtizedekben

Az előző részben a szociálpolitika azon „beérett” alapfogalmait, alapvető összefüggéseit foglaltuk össze, amely tudás és tapasztalat nagyrészt a jóléti államok II. világháború utáni felvirágzásának „termékei”.

Bár az elmúlt évtizedeket sokan a jóléti államok visszafordíthatatlan válságának, bomlásának próbálják meg beállítani, értelmezni, ezt a fajta megközelítést legfeljebb részben fogadhatjuk csak el. Való igaz ugyanis az, hogy a jóléti államok működéseinek feltételei az elmúlt évtizedekben alapvetően megváltoztak, és az is igaz, hogy a jólét a korábban kialakult állami (politikai, intézményi, közszolgálati, jogi-jogosultsági stb.) mechanizmusainak változatlanul hagyásával nem tartható fenn többé.

Másfelől viszont az is igaz, hogy a jólét céljai és értékei, a jóléthez kötődő elköteleződések nemhogy gyengültek volna az utóbbi időben, hanem számos vonatkozásban komolyabb erőfeszítések, nagyobb politikai hangsúlyok és az átfogó gazdasági-társadalmi fejlődési célokba mélyebben integrálódott politikai mechanizmusok jellemzik az elmúlt évtizedek jóléti, szociálpolitikai fejleményeit. Ennek az elmélyülési folyamatnak eklatáns bizonyítéka az, hogy míg korábban az „európai szociális modell” leginkább a társadalomkutatók absztrakciójában megjelenő, leíró és értelmező fogalmi keretet jelentett, mára a korábbi absztrakt fogalom az Európai Unió gazdasági-politikai integrációs törekvéseinek mélyen intézményesült politikai célkitűzéseit címszószerűen jelölő programjává és terminológiává vált. A jólét alapvető társadalmi-politikai céljait tehát általánosabban és mélyebben azonosulva fogadják el, mint bármikor korábban – miközben a szociálpolitika „hogyanjaira” adott válaszok komoly átalakulásokon mennek keresztül.

Ez a könyv a változások időszakában íródik – tehát messze nem képes úgy összefoglalni, leírni, értelmezni a jelenkori szociálpolitika alapvető fogalmait, összefüggéseit, mint ahogyan egy korábbi szisztéma beérett és konszenzusos paradigmáit.

Ennek megfelelően a következő részek arra vállalkoznak, hogy az elmúlt évtizedeknek a jólétre és szociálpolitikára gyakorolt alapvető változásait próbálják meg összefoglalni; valamint hogy jelezzék azokat a jóléti, elsősorban szociálpolitikai változásokat, fejleményeket, amelyek a korábbi „klasszikus” jóléti szociálpolitikákhoz képest másképpen próbálnak meg reagálni az új fejleményekre.

Ugyanakkor el kell ismerni, hogy eltérően az előző részekből – amelyek a jól feldolgozott, beérett szociálpolitikai kultúrát foglalják össze –, a következőkben sor kerül arra is, hogy bizonyos összefüggések és értelmezések konszenzusának hiányát szubjektív értelmezések pótolják. Vagyis a következő részek megállapításai számos helyen vitathatók, sőt vitandók, ami nem áll szemben a szerző didaktikus szándékaival: értelmezésünkben a szociálpolitika nem dogmák gyűjteménye, a szociálpolitikában (mint ahogy mindenben mindenkor, de a szociálpolitikában különösen) mindig minden racionális megközelítés a kételyekre, vitákra, kritikákra épül. Középhaladói szinten tehát a vitára való készség és képesség is része az alapvető szociálpolitikai tanulmányoknak, a felkészülésnek.

Az előző fejezetekben tehát a szociálpolitika azon „klasszikus paradigmáját” próbáltuk meg áttekinteni, amely a II. világháború utáni évtizedekben épült ki – elsősorban Nyugat-Európában, de nem túlzás azt mondani: a fejlett világ egészében.

A jólét gazdasági alapjainak átalakulása, a klasszikus jóléti állam válságai

Válságok sora a kezdetektől

Bár sokan értelmezik a jóléti államok és a szociálpolitika fejlődését valamiféle töretlen felvirágzásnak, a valóság ezzel szemben inkább az, hogy a jólét és a szociálpolitika folytonos támadások, küzdelmek és válságok során alakult.

Már a '30-as évek világválságának okaként is, de az ötvenes években újból felmelegítve komoly támadások érték a szociálpolitikát amiatt, hogy a túltengő szociális biztonság lustává és kényelmessé teszi az embereket, hogy a munkához kötődő alapvető morális értékeket rongálja. Később ezek a támadások közgazdasági érvekkel is megerősítést nyertek: a jólét finanszírozása olyan magas elvonási terheket rak a munkára, a gazdaságra, hogy az elvonások megfojtják a gazdaság produktivitását, nemcsak demoralizálóan, hanem pénzügyileg is ellehetetlenítik a piaci versenyekben való helytállást. Ezeket a meglátásokat számos érveléssel lehetett alátámasztani, de legalább ennyi ellenérv cáfolta, hogy e vészjelzések kellően megvolnának alapozva. A legnyomósabb ellenérv a történelmi tapasztalat volt: a jóléti államok – minden korábbinál kiterjedtebb és költségesebb szociálpolitikai rendszereik működtetése közben is – a hetvenes évekig töretlen, gyors és masszív gazdasági növekedést értek el, amely magában foglalta a jövedelmek, az életszínvonal, a jólét töretlen fejlődését is. E töretlen fejlődés a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenésével is együtt járt: a társadalom alsóbb jövedelmi csoportjainak életkörülményei az átlagosnál is gyorsabban javultak.

A mindmáig legnagyobb válság: '68 és az államba vetett bizalom hanyatlása

A gazdasági virágzás közepette '68 tavasza – tulajdonképpen mindmáig nehezen érthetően és feldolgozhatóan – a jóléti állam politikai alapjait rázta meg. A jóléti állam korábban ugyanis – éppen gazdasági, jóléti sikereinek, a szociális biztonság megszilárdítása terén elért eredményeinek köszönhetően – mindaddig elképzelhetetlen társadalmi és politikai legitimitást élvezett. Az emberek elhitték és elfogadták azt, hogy az állam maga a társadalmi közérdek és közjó kizárólagos letéteményese, hogy a képviselői demokrácia döntési mechanizmusain keresztül az állam monopóliumot élvezhet a társadalmilag helyesnek, a jónak meghatározásában. Ezen az alapon nyert legitimitást az a szociálpolitikai gondolkodásmód is, amely a szociális biztonságok kérdését a szociális jogok érvényesítésével azonos kérdésnek tekintette, amely a szociális biztonság elvének érvényesülését úgy képzelte, hogy az állampolgári kötelességek és a társadalomértelmezett emberi-állampolgári jogok (benne a jóléthez kapcsolódó szociális joganyaggal) egyfajta szerződéses viszonyt írnak körül az állam és polgára között.

Bár nincs egyetértés abban, hogy '68 különböző eseményei (a vietnami háború elleni tiltakozások, a francia és német diáklázadások, a prágai tavasz, a magyar „új gazdasági mechanizmus” stb.) között van-e bármilyen közös tartalom, és ha igen, akkor mi lenne az, mégis megkockáztathatjuk, hogy van – és ez éppen az állammal szembeni, korábban egyöntetű bizalom „felmondása”.

'68 legfontosabb törekvését – ha nem is fejezi ki, de – jól érzékelteti az anarchisták szlogenje: „*Semmi hatalmat senkinek!*”

Még pontosabban: Általánosan elfogadottá vált az a kritika, miszerint az államok, a pártok, a politikusok, az állami-kormányzati bürokrácia elidegenedtek a társadalmaktól, és a társadalmi közakarat helyett egyre inkább saját maguk sajátos „politikai osztály”-érdekeit képviselik a közügyekben. Ezzel az elidegenedéssel, a társadalomtól eltávolodott politikai gépezettel (és benne a politikai osztály tagjaival) szemben hirdette meg '68 azt a politikai célt, amely szerint a társadalomnak az államtól függetlenül is meg kell találnia saját önkifejezési és öngazgatási módszereit, technikáit,

ki kell alakítania a nem elidegenedett, közvetlen részvételekre épülő, demokratikus politikacsínálás kereteit. Ilyen kereteknek tekinthetők a '68 közvetlen örököseinek felfogható mozgalmak (zöldek, feministák, békemozgalmak, kisebbségi, polgárjogi mozgalmak stb.) intézményesülései, de nem kis részben hasonló örökségnek értelmezhetjük a civil szervezeteknek a társadalom minden zugában való megjelenését is.

Amikor azt állítjuk, hogy '68 politikai hagyatéka mindmáig feldolgozatlan és megemésztetlen, akkor ezzel két, egymásnak ellentmondó körülményre utalunk:

- Egyfelől beépültek a politikai döntéshozatali mechanizmusokba a közvetlen demokrácia olyan tényezői, mint a szociális párbeszéd, dialógusok, továbbá a közélet minden területén legitim módon megjelentek az öngondoskodások és civil szerveződések, illetve tért nyertek a lokális-közösségi szerveződések – mindezek pedig nem csupán elfogadottságra és legitimitásra tettek szert, hanem megkerülhetetlen tényezőkké váltak mindenütt, így a jólét és a szociálpolitika területén is.
- Másfelől viszont mindmáig csak rendszertelen, átláthatatlan, eseti gyakorlatok alakultak ki az állam és a közvetlen társadalmi, nem állami szereplők, illetve a nem állami szerveződések és a társadalom közötti viszony rendezésére.

Ilyen, elviekben teljesen rendezetlen problémáknak tűnik:

- A tisztázatlan reprezentativitású és mandátumú közvetlen politikai részvétel viszonya a tisztázott, átlátható, arányos választási elvekre épülő (ámde kétségtől elidegenedett, bürokratizálódott) képvisleti demokrácia intézményeihez, döntési kompetenciáihoz.
- A nem állami szervezetek viszonya az állami közfeladatokhoz és közpénzekhez.
- A közérdek, közhasznúság fogalma az új felállásban. Az-e a közhasznú, ha valaki az állami-kormányzati céloknak megfelelően, azokat helyettesítve, támogatva, kiegészítve végzi a dolgát? Vagy az, ha valamely civil, nem állami kezdeményezés az állammal konfrontálódva, azzal versengve és civil kontrollt gyakorolva alternatívákat és konkurenciákat jelenít meg a társadalom számára?
- A magánkezdeményezések kiteljesedett körén belül vajon elkülöníthetőek-e a piaci és nem piaci, a (tisztán) magánérdekeket és a (tisztán) közösségi-társadalmi érdekeket követő nem állami szerveződések? Ha nem, akkor hogyan lehet megkülönböztetéseket tenni a piaci és közérdekű szervezetek között, pl. a rájuk vonatkozó cégalapítási, versenyeztetési, fogyasztóvédelmi vagy éppen adózási besorolások, szabályok dolgában? Stb.

A tisztázatlanságok burjánzását egyfelől lehet átláthatatlanságnak, az állami és közfeladatok világos szerkezete bomlásának, az állam és polgára közötti szerződéses viszonyok alapvető és mély válságának, romlásának tekinteni; másfelől viszont sokan ezt a sokszínű, az érintettek széles körét mobilizáló dinamizmust, kavalkádot a jóléti államot meghaladó jóléti társadalom kezdeményének, kialakulási folyamatának tekintik.

Az olajválságok: recesszió és infláció, a gazdasági alapok megropppanása

A hetvenes-nyolcvanas évek két olajválsága alapjaiban rengette meg az akkori fejlett világ ipari társadalmának gazdasági alapjait. Az olaj árának emelkedése önmagán messze túllépve magával húzta az energia- és nyersanyagárakat is, amiktől az ipari termelés költségei mindenhol jelentősen megdrágultak. Ezt a költségnövekedést nem lehetett sem más termelési tényezők (pl. a munkaerő) költségeinek leszorításával, sem nagyobb hatékonyságot eredményező technikai és szervezeti fejlesztésekkel, sem az árak emelésével ellensúlyozni – noha mindhárom lehetőséget igyekeztek kiaknázni a gazdaság szereplői.

Az árak elszabadulása, méghozzá többletérték létrehozása nélküli elszabadulása a pénz gyorsuló inflálódását eredményezte; de mivel sem a termelési költségek leszorításával, sem a késztermékek árának emelésével nem sikerült kompenzálni a gyorsan növekvő energia- és nyersanyagköltségeket – ez számos munkahelyet a termelés visszafogására, munkahelyek megszüntetésére, emberek elbocsátására, olykor a termelés leállítására és a cég

felszámolására kényszerített. Ezek a tényezők a nemzetek gazdaságának szintjén a bruttó nemzeti termék (GDP) csökkenéséhez, a „természetesnek” gondolt gazdasági növekedés helyett a gazdaság szűküléséhez, recesszióhoz vezetett.

Az árak emelkedése, az árakkal lépést nem tartó bérek és jövedelmek reálértékének csökkenése, valamint a munkahelyek megszűnése persze komoly romlást eredményezett az átlagos fogyasztási szintekben, az életszínvonalban, a jólétben – amely romlást a szociális rendszerek sem voltak képesek ellensúlyozni. Mindez nem csoda: a szociális újraelosztás csatornáin keresztül csak a gazdaságban megtermelt, onnan elvont jövedelmek oszthatók fel újra a szociálpolitika, a jóléti rendszerek csatornáin. Ha a gazdaság produktuma, a gazdaságban keletkező jövedelem mennyisége csökken, akkor abból csak csökkentett mennyiségben lehet kivonni jövedelmet, azaz: a gazdasági recesszió szükségszerűen csökkenti a szociális biztonság színvonalát is. Mindez különösen fájdalmas összefüggés, hiszen a recesszió, az életszínvonal romlása és a munkahelyek megszűnése következtében több embernek, magasabb szintű szociális ellátásra lenne igénye, szüksége ilyen nehéz időkben.

Az olajválságok jóléti hatása azonban nem szűkíthető le pusztán azokra a mennyiségi problémákra, hogy miképpen lehet a csökkenő gazdasági haszonból még mindig elégséges pénzt elvonni a jóléti alapokba; vagy hogy miképpen lehet a csökkenő jóléti forrásokból is elfogadható szintű szociális biztonságot finanszírozni.

Az olajválságok nyomán (főképp jobbról, a neokonzervatív és neoliberális „monetarista” oldalról) dühödt, indulatos támadások érték a jóléti államot, megkérdőjelezve annak alapvető elveit is, kétségbe vonva bármilyen szociális biztonsággal összefüggő közkiadás és az azt lehetővé tevő adóztatás, elvonás célszerűségét és jogosságát is. „Monetaristáknak” azokat a közgazdászokat szokás nevezni, akik a piacon forgó pénzmennyiség szabályozásán (kamat- és árfolyam-politikán) kívül minden más állami beavatkozást, így minden állami pénzelvonást és állami pénzköltést károsnak, a gazdaságot és ezen keresztül az általános jólétet feleslegesen korlátozó tényezőnek tekintenek.

Ennyiben tehát az olajválság nem csupán a jóléti „nadrágszíjak összehúzásában” eredményezett válságot, hanem a jólét és a jóléti államok létezésének célszerűsége, helyessége is megkérdőjeleződött.

Kiút a gazdasági válságból: globalizáció és posztindusztriális gazdasági szerkezet

A globalizáció

A fejlett világ és annak vállalatai többféle módon próbáltak meg reagálni az alapjaiban megváltozott gazdasági környezetre.

Elsősorban, az ipari termelés költségeit próbálták meg minden lehetséges eszközzel csökkenteni. Nem igazán lehetett csökkenteni olyan költségeket, mint például:

- a nyersanyag és az energia költsége;
- a termelőeszközök, gépek költsége;
- az üzem- és munkaszervezés költségei;
- a márka- és termékvédelem jogi költségei;
- a kutatás-fejlesztés költségei stb.

Viszont jelentős költségmegtakarítást lehetett elérni

- a munkaerő foglalkoztatásának költségeiben, bérben, adóban-elvonásban és a foglalkoztatás egyéb költségeiben (például munka- és balesetvédelem, szabadságok stb.);

- a telephelyek ingatlanárain és az ingatlanok fenntartásának költségein;
- a szállítási és raktározási költségeken, különösen a félkész termékek, nyersanyag- és energiaigényes nehézipari ágakban;
- a környezetvédelmi, a higiéniai és egyéb szabványok betartásának költségein.

Azoknak a megoldásoknak, folyamatoknak az összességét, amelyek e sajátos takarékosági stratégiákat lehetővé tették, általában a „globalizáció” jelenségéhez szoktuk kötni. A „globalizációs” költségtakarékos stratégiák legfőbb jellemzői a következők:

- a gazdasági erőforrások közül a tőke, az információ (internet), az áruk és a szolgáltatások mozgása a határokon átnyúlóan szabadabbá válik (a munkaerő nem vagy legalábbis sokkal kevésbé: a migrációt a bevándorlási szabályok igen erősen korlátozzák);
- a tőke és a termelés oda megy, ahol alacsonyabbak a termelési költségek,
- így ahol alacsonyabbak az élőköltségek,
- ahol alacsonyabb költségeken teljesíthetők a termelés adminisztratív eszközökkel kötelezett járulékos kiadásai (például a környezetvédelem, a szociális biztonság, az adó- és járuléktérhek stb.),
- ennek hatására a világgazdaság termelékenység és hatékonysági mutatói javulnak,
- a gazdasági életben egyre meghatározóbbak, egyre sikeresebbek azok a multinacionális vállalatok, amelyek a profit maximalizálása érdekében ügyesen, trükkösen képesek kihasználni a határokon szabadon átvihető gazdasági mozgásokat, adminisztratív és kapcsolati lehetőségeket;
- a gazdasági élet szabályozásában egyre nagyobb jelentőségűek a nemzetközi szervezetek kereteiben megalkotott szabályok, normák – és egyre nagyobb jelentőségűek a különböző gazdasági térségek, régiók politikai-gazdasági integrációi (pl. Európai Unió, Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Szerződés stb.).

A globalizáció folyamatának végeredménye az, hogy a hagyományos árutermelő gazdasági ágak (az ipar és a mezőgazdaság) egyre jelentősebb arányban áttelepülnek a fenti kritériumoknak megfelelő fejlődő országokba (közülük a legjelentősebb Kína és India, de számottevő a Távol-Kelet és Latin-Amerika gazdasági térnyerése, viszont alig érzékelhető például Afrika bekapcsolódása e folyamatba). A fentieknek megfelelően ma a fejlett világ részesedése egyre kevésbé jelentős a kimagaslóan magas munkaerő-igényű ágazatokban (például konfekcióipar, alacsony technológiai színvonalat megjelenítő összeszerelő-feldolgozó ipar, játékgyártás stb.); illetve a magas energia- és nyersanyagigényű iparágakban (mint a vas- és fémkohászat, a műtrágyagyártás, az olajfeldolgozás, a nehézipar stb.).

A globalizáció gazdasági és társadalmi megítélése ma igen ellentmondásos, amely ellentmondás leginkább nem racionális viták, hanem indulatok, vonzalmak, gyűlöletek és rajongások összecsapásaiban szokott felszínre törni (gyakran a szó szerinti összecsapások értelemben is). Nem feladatunk természetesen e dühök és rajongások között mérlegelni, nem dolgozunk arról ítéletet mondani, hogy vajon a globalizáció az ördögtől való-e, avagy ez maga az üdvözülés útja. Helyesebb, ha elfogadjuk: globalizáció van, ahhoz alkalmazkodni kell – és inkább a lehetséges alkalmazkodás hatásait, különösen jóléti következményeit próbáljuk meg értékelni. Az értékeléshez megfontolandók azok a tények, amelyek szerint:

- A globalizációs folyamat során egészében megnőtt a különbség, az egyenlőtlenség a fejlett és a fejlődő országok között.
- A fejlődő országok közül a globalizációs folyamatba intenzívebben integrálódott országok gyors növekedést és fejlődést mutatnak (pl. Kína).

- A globalizáció legnagyobb veszteseinek azok tűnnek, akik kimaradtak belőle.
- A globalizációs hatásoknak betudhatóan a fejlett országokon belül is nőtték a társadalmi egyenlőtlenségek.
- Magyarország és a többi volt európai szocialista ország, a „félperiféria” országai számára a globalizáció gazdasági értelemben inkább sikertörténet: a világ legfejlettebb térségéhez való gazdasági, politikai, társadalmi és kulturális integráció lehetőségét nyitotta meg. („A történelem során először kerülhettek a napos oldalra, a győztesek oldalára”, s válhattak a fejlett „Nyugat” részévé.)

Kis kitérő: a jólét globális nézőpontból

A gazdasági globalizáció igen szenvtelenül és érzéketlenül a költségek leszorításának lehetőségét látta csak a fejlődő országok felé történő nyitásban. Marxista terminológiával élve ez a folyamat a Föld egészére történő „kizsákmányolás” elszabadulását jelentette: az ugyanolyan értéket termelő munkáért kisebb bér, rosszabb élet- és munkafeltételek „árát” kell kifizetnie a nemzetek felettivé váló tőkének. A fejlett országok szemszögéből a globalizáció a munkaerőpiacok szűkülését, munkahelyek megszűnését, a társadalmi egyenlőtlenségi ollók kinyílását eredményezte. Ezeket a körülményeket összegezve szokták az antiglobalista mozgalmak ember- és társadalomellenes folyamatként támadni a globalizációt (nemritkán a globális kooperációkat koordináló szervezeteket, tanácskozásokat, azok résztvevőit).

A kép azonban lényegesen árnyaltabb annál, mint amennyire azt a globalizációellenes mozgalmak igyekeznek leegyszerűsíteni.

Egyrészt azért, mert a fejlődő országoknak korábban sem voltak jóléti rendszereik, intézményeik, és mára is igen gyakran legfeljebb a hiányok felismeréséig lehetett eljutni. Európából, Magyarországról nézve szinte elképzelhetetlen, hogy miközben Kína például több éven át évi 10% feletti gazdasági növekedést produkál, gyakorlatilag ismeretlenek ott az olyan jóléti ellátások és intézmények, mint a nyugdíj, a fizetett betegszabadság, az anyák szülés utáni fizetett otthonmaradása stb.

A hiányok felismerése a Föld egészére nézvést igen egyenlőtlen. A nemzetközi munkamegosztásba intenzívebben bekapcsolódott országok – ha európai léptékkel nem is túl jelentős ütemben, de – napjainkban teszik meg kezdő lépéseiket a jóléti intézmények kiépítése felé; míg a globalizációból kimaradó országok és térségek vonatkozásában a jólét intézményesüléséről nem lehet beszélni.

Ugyancsak óvatosan kell megítélni a globalizációnak a fejlett országok társadalmaira gyakorolt hatását is, hiszen miközben az országokon belül jellemzően nőtték az egyenlőtlenségek, a fejlett és a fejlődő országok között ugyancsak nőtték a jövedelmi különbségek – vagyis a globalizáció hatásaiból általánosságban profitáltak a fejlett országok, így Magyarország is.

Ezen összetett folyamatok annyiban közös irányba hatottak, hogy a nemzetközi szervezetek részéről egyre erőteljesebb figyelmet kényszerítettek ki a jólét kérdéseit illetően. Az ENSZ és szervezetei (ideértve a Világbankot és a Nemzetközi Valutaalapot [IMF] is), vagy az olyan regionális szervezetek, mint az Európai Unió, a hagyományosnak tekinthető diplomáciai, emberi jogi, kereskedelmi, békefenntartói-biztonsági funkcióik mellett egyre nagyobb erőfeszítéseket tettek, és egyre több pénzt költenek a fejlődő világ jóléti problémáinak orvoslása érdekében. Ebben kétségkívül szerepet játszanak a saját biztonságukat veszélyeztető konkrét félelmek is (pl. AIDS, menekültügy, élelmiszer-biztonság stb.), de a konkrét félelmeken túl a Föld békéjének megőrzése érdekében is egyre szükségesebbnek tűnik a globális jóléti egyenlőtlenségek korlátozása, az egyenlőtlenségek korlátlanra való elszabadulásának megakadályozása. Mindez nem könnyű feladat: részben azért, mert a jóléti kérdések megoldásában kihagyhatatlanok a nemzetállamok (bármilyenek is legyenek azok az államok), részben azért, mert nincsenek kialakult sztenderdjei a jóléti támogatásoknak. Ott, ahol teljességgel hiányoznak a jóléti intézmények, szükségszerűen csak alkalmi, esetleges, kampányjellegű támogatásokra van lehetőség, de igen nagy szükség is van e kampányokra, különösen elemi csapások, katasztrófahelyzetek, éhínségek esetén. Nem sokkal könnyebb a helyzet a kiépületlen, kiforratlan intézményi kezdeményekkel bíró országok esetében: itt a fejlett világ tapasztalataira, tudásaira épülő segítségnyújtási technikák gyakran „imperialistának”, a

helyi társadalmi-kulturális sajátosságokat figyelmen kívül hagyónak tűnnek. Ezen nehézségek miatt a nemzetközi támogatásokkal működő programokat gyakrabban érik különféle korrupciós, visszaélésekkel, hozzá nem értésekkel összefüggő vádak, mint amennyire ez – letagadhatatlanul létező előfordulásaik alapján – indokolt lenne.

Mindezek alapján két fontos következtetést kell levonnunk:

- A globalizáció ellenében nincsen túl sok okunk fellépni: globalizáció van, és a folyamat nemhogy egyre mélyül, intenzívebbé válik (gondoljunk az olyan globális hálózatokra, mint az internet), hanem újabb és újabb területekre, így a jóléti területekre is kiterjed. A döntő kérdés tehát nem az, hogy ki szereti és ki nem szereti; ki fél és ki nem fél a globalizáció folyamatától – a döntő kérdés az, hogy ki hogyan tud alkalmazkodni ahhoz, hogy a korábban hazainak, nemzetinek tekintett ügyek jelentős hányada valamilyen aspektusban nemzetközivé válik.
- Magyarországon sokan abban reménykednek, hogy a nemzetközi támogatások egyenlegét hosszú ideig éppúgy pozitív szaldóval, bevételi többlettel lehet zárni, mint az elmúlt évtizedekben. Nagy valószínűséggel nem ez lesz a helyzet: Magyarországnak, mint a Föld leggazdagabb ötédeshez tartozó országnak és népnek, éppúgy felelőssége van a globális jóléti problémák orvoslásában való részvétel iránt, mint bármely más fejlett országnak. Ebből adódóan, ha továbbra is egyenrangú tagjai akarunk maradni a legfejlettebb országok „úri klubjainak”, akkor magunkra nézve is el kell hogy fogadjuk és tudomásul kell vennünk ezen úriklub-tagság kötelező szabályait. Így azt is, hogy támogatnunk kell a legszegényebb országok gazdasági, társadalmi, jóléti fejlődését.

A globalizáció egyes tényezőinek hatása a munkaerőpiacokra

A globalizáció fontosabb tényezőit és azok hatását a fejlődő és fejlett országok munkaerőpiacaira a következő táblázatban lehet összefoglalni:

	Fejlődő országok	Fejlett országok
Migráció	<p>Pozitív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – hazautalt fizetések – az ismeretek növekedése – csökkenő munkanélküliség – emelkedő bérszínvonal – a hazai bérkülönbségek csökkenése <p>Negatív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – brain drain, a képzett munkaerő kivándorlása 	<p>Pozitív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – brain drain esetén olcsó, de magasan képzett munkaerő – az aggregált kereslet emelkedése – a gazdasági növekedés emelkedése hosszú távon – ha a képzetlen munkaerőt foglalkoztató iparágakban munkaerőhiány van, akkor annak kielégítése – a gazdasági ciklusok kilengéseit ellensúlyozza <p>Negatív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a hazai bérkülönbségek emelkedése – a bevándorlók magas munkanélküliségi rátája – a bevándorlók beilleszkedése miatti problémák
Szabad kereskedelem	<p>Pozitív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a foglalkoztatottság növekedése – a hazai bérkülönbségek csökkenése – a bérek nemzetközi konvergenciája <p>Negatív hatások:</p>	<p>Pozitív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a nemzetközi munkamegosztás miatti nagyobb gazdasági növekedés – helyettesítheti a migrációt <p>Negatív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a hazai bérkülönbségek emelkedése – a képzetlen munkaerő iránti kereslet csökkenése
Tőkepiaci liberalizáció	<p>Pozitív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a foglalkoztatottság növekedése – a hazai bérkülönbségek csökkenése – a bérek nemzetközi konvergenciája <p>Negatív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – enklávés típusú beruházás esetén a foglalkoztatottság növekedése korlátozott 	<p>Pozitív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a képzetlen munkaerőt igénylő ágazatok kitelepítése – helyettesítheti a migrációt <p>Negatív hatások:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a hazai bérkülönbségek emelkedése – a képzetlen munkaerő iránti kereslet csökkenése – a foglalkoztatottság csökkenhet

Forrás: Simonyi Ágnes és Héthy Lajos munkájára hivatkozva: Kopint, Háttér tanulmány az EU-csatlakozáshoz és felzárkózáshoz, 2004, http://www.kopintalapitvany.hu/kutatas/EUfelz1_InternacGlobaliz/4.3fej.doc

A posztindusztriális korszak

Mi jön az ipari társadalmak után? Mi veszi át az ipar gazdaságilag domináns szerepét?

Elég egyszerű erre válaszolni: *a harmadik szektor, a szolgáltatási szektor*. Valóban, ma a fejlett világ gazdasági produktumának döntő hányadát a szolgáltatások termelik meg, és ugyancsak a szolgáltatási szektor foglalkoztatja a dolgozók túlnyomó többségét, csaknem négyötödét. Nagyrészt e szolgáltatási szektor bővülésének eredménye az is, hogy az elmúlt egy-két évtizedben a fejlett világ országaiban jelentősen javultak, nőttek a foglalkoztatási ráták – akkor is, ha még e növekedés sem teremti meg azt a „teljes foglalkoztatottságot”, amely a klasszikus jóléti eszmények, Beveridge eszményei szerint a jóléti állam alapfeltétele lenne.

E szolgáltatási szektor egyrészt azokat a gazdasági ágakat foglalja magában, amelyek a globalizált, harmadik világba kihelyezett áruterelés koordinációjához, irányításához nélkülözhetetlenek, mint

- pénzüpiaci szolgáltatások, bankok, biztosítók, tőzsdék, brókerek, üzleti közvetítők;
- a világ gazdaságát behálózó infrastruktúrák működtetése és szervezése: informatika, telefonhálózatok, szállítás, logisztika, termelési folyamat és kapcsolatszervezés;
- kommunikáció, média;
- pénzügyi és menedzsmenti tanácsadás, lobbizás, jogi szolgáltatások;
- marketing, design, márkakepítés, PR, fogyasztói kapcsolatok működtetése;
- kutatás, fejlesztés stb.

Másfelől a szolgáltatási ágak igen jelentős arányban az emberek kényelmét, komfortosságát szolgáló bővülő fogyasztási igényeknek felelnek meg, mint például:

- turizmus, idegenforgalom, vendéglátás;
- kereskedelem, idesorolva olyan sajátos piacokat, mint az internetes megrendelésekre történő házhoz szállítások, futárszolgálatok, ügynöki hálózatok;
- egészségügyi, egészségmegőrzési, sport-, szabadidős és fitneszszolgáltatások;
- a „szépségipar” – fodrász, kozmetikus, plasztikai sebész, ránceltávolító és műkörömépítő stb.;
- ápolási, gondozási, gyermekfelügyeleti szolgáltatások stb.

A gazdasági és foglalkoztatási szerkezet átalakulása gazdasági tartalmaiban nagyrészt sikertörténet: a fejlett országok túlkeveredtek a válságon, gazdaságaik komoly fejlődésnek indultak. Másfelől viszont, bár a szolgáltatási szektorban dolgozók aránya, sőt ennek hatására az elmúlt húsz évben a foglalkoztatottság szintje is dinamikusán nőtt, ám ez a növekmény sem tudta ellensúlyozni az olajválságok során az iparban és mezőgazdaságban megszűnt munkahelyek számát: a munkaerőpiacok a foglalkoztatás utóbbi időkben történt bővülése ellenére is szűkebbek, mint korábban – különösen, ha a foglalkoztatottságot nem a foglalkoztatottak létszámában, hanem a ledolgozott munkaórákban, „teljesmunkaidő-egyenlegben” mérjük.

Mit mutatnak a számok?

Foglalkoztatási ráták a fejlett országokban

Ország	1992	2000	2005
Izland	79,2	84,6	84,4
Svájc	77,6	78,4	77,2
Dánia	74,5	76,4	75,5
Norvégia	71,6	77,9	75,2
Új-Zéland	65,4	70,7	74,6
Svédország	77,2	74,2	73,9
Egyesült Királyság	69,0	72,2	72,6
Kanada	66,8	70,9	72,5
Ausztrália	64,9	69,3	71,6
Egyesült Államok	70,8	74,1	71,5
Hollandia	63,8	72,3	71,1
Japán	69,6	68,9	69,3
Ausztria	n. a.	68,2	68,6
Finnország	64,7	67,0	68,0
Portugália	66,5	68,3	67,5
Írország	50,7	64,5	67,1
Brazília	67,1	n. a.	67,0
Németország	66,2	65,6	65,5
OECD-átlag	64,3	65,7	65,5
EU-15-ök	61,1	63,5	65,2
Csehország	n. a.	65,2	64,8
Spanyolország	50,5	57,4	64,3
Dél-Korea	61,9	61,5	63,7

Ország	1992	2000	2005
Luxemburg	61,5	62,7	63,6
Franciaország	59,7	61,1	62,3
Belgium	56,5	60,9	61,0
Görögország	53,6	55,9	60,3
Mexikó	58,7	60,9	59,6
Szlovákia	n. a	56,8	57,7
Olaszország	52,3	53,9	57,5
Magyarország	58,0	56,0	56,9
Lengyelország	59,9	55,0	53,0
Törökország	53,7	48,9	45,9

Források: OECD, idézi: www.wikipedia.com. Megjegyzés: A 15–64 éves népességben, azon országokban, amelyekről az OECD összehasonlító statisztikát készített.

*A foglalkoztatotti ráta, a foglalkoztatottak szektor szerinti összetétele
és a gazdasági aktivitás az Európai Unió tagországaiban és Magyarországon*

			1997	1999	2001	2003	2005	2007
Foglalkoztatotti ráta (az adott korcsoport százalékában)	15–64 évesek körében	EU-25	60,6	61,9	62,8	63	64	65,8
		Mo.	52,4	55,6	56,2	57	56,9	57,3
	15–24 évesek körében	EU-25	36,5	37,7	38,1	37	36,9	38,2
		Mo.	29,8	34,9	30,7	26,8	21,8	21,0
	25–54 évesek körében	EU-25	74,3	75,6	76,3	76,5	77,4	79,3
		Mo.	69,8	72,3	73,1	73,7	73,7	74,6
	55–64 évesek körében	EU-25	35,7	36,2	37,5	40,3	42,6	44,9
		Mo.	17,7	19,4	23,5	28,9	33,0	33,1
A foglalkozta- tottak összetétele szektorok szerint (az összes foglalkoztatott százalékában)	Szolgál- tatás	EU-25	66,2	67,3	68,3	69,4	70,2	70,7
		Mo.	58,5	58,8	59,5	61,3	62,7	62,8
	Ipar	EU-25	27,5	26,8	26,2	25,4	24,8	24,6
		Mo.	33,5	34,3	34,3	33,4	32,4	32,6
	Mező- gazdaság	EU-25	6,3	5,8	5,5	5,2	5,0	4,8
		Mo.	8,0	6,9	6,2	5,4	4,9	4,6

		1997	1999	2001	2003	2005	2007
A gazdaságilag aktívak aránya (a 15–64 évesek százalékában)	EU-25	67,7	68,5	68,7	69,4	70,3	70,9
	Mo.	57,6	59,8	59,6	60,6	61,3	61,9

Forrás: Employment in Europe 2008. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 220., 254. old.

1. Ön hogyan értékeli az elmúlt évek foglalkoztatási trendjeit?
2. Miben lát eltérést az egyes országok, az Unió és Magyarország adatai között?
3. Mi magyarázza ezeket az eltéréseket?
4. Ön miképpen értékelné a folyamatokat és az eltéréseket?

A bér munka és a bér munkára épülő társadalmi tagság, integráció válsága – a társadalmi integráció jelentésének átalakulása

A változások nem kizárólag mennyiségiak voltak, nemcsak a munkahelyek számának csökkenése jelentett komoly változásokat, hanem a munka, a foglalkozás jellegének változása is.

Az ipari társadalom foglalkoztatási jellemzőit az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- az emberek többsége nagy szervezetben, ipari üzemben, gyárban dolgozik;
- alkalmazottként;
- hosszú időt töltenek el ugyanabban a foglalkozásban, ugyanannál a cégnél – karrierjeiket a cégen belüli előrelépésekkel futják be;
- 8 órás, teljes munkaidőben, vagy „hivatali munkarendben”, vagy „műszakban”;
- munkájukért bért és béren felüli, de bérjellegű fizetést kapnak;
- fizetésük alapján fizetik közterheiket;
- a munkavégzés feltételeit, a bérezés mértékét a polgári, szerződéses jog részét képező – egyéni és kollektív – munkajogi szerződések rögzítik, ám a munkajog, mintegy a szerződésben részt vevő gyengébb fél oldalán, számos védelmet biztosít a munkavállaló számára: pl. munkaidő, szabadság, minimálbér, munka- és balesetvédelem stb.;
- személyes bérből, fizetésből fizetett közteherviselés szolgál jóléti ellátásuk, szociális biztonságuk alapjául (különösen az olyan „konzervatív” „bismarcki” jóléti rezsimekben, amelyekben a társadalombiztosítás a szociális ellátások domináns szervezete, intézménye);
- az ipari társadalom munkavállalójának szociális jogai, a munka révén elérhető előnyei nem kizárólag a fizetéshez és a közteherviseléshez kötődő ellátási jogosultságaihoz kötődnek, hanem ahhoz, hogy például a nagyüzemi

munkáskollektívához és a szakszervezethez tartozik, s így a közös követelések és kollektív érdekérvényesítési alkuk teljesítéséből is származhatnak előnyei.

A posztindusztriális munkaerőpiac jellemzői ezzel szemben a következők:

- Az emberek többsége a szolgáltatási szektorra jellemző kicsi, legfeljebb közepes méretű szervezetben dolgozik – és ez a kis szervezet gyakran a nagy szervezet „bedolgozója”, beszállítója, alvállalkozója.
- A dolgozók nem kizárólag alkalmazottként, hanem gyakran kisvállalkozóként, tulajdonosként, önfoglalkoztatóként, a beszállító alvállalkozójaként szerepelnek.
- Gyakran váltanak foglalkozást, munkahelyet, alkalmazási formát, sőt gyakran váltanak lakhelyet, olykor országhatárokon túl is – a karriernek alapja a „jobb helyre való kerülés” és az „egy életen át tartó tanulás” („life long learning”).
- Egyre jellemzőbben atipikus, rugalmas munkarendben dolgoznak – ami olykor a 8 óránál rövidebb, olykor, „kampányidőszakban” a 8 órát jelentősen meghaladó, éjszakába nyúló, bizonytalan és kiszámíthatatlan munkarendet is jelent – a ledolgozott munkaórák száma csökken, ami gyakran, időarányosan a jövedelmek csökkenését is jelenti.
- A munkájukért sokféle formában – bérként, megbízási díjként, számla ellenében szolgáltatási díjként, üzleti haszonként, osztalékként stb. – kapják meg jövedelmüket.
- A sokféle jövedelem után sokféle formában kell fizetni a közterheket – az adófizetés „optimalizálása”, a legális és illegális adóelkerülések lehetőségei jelentősen befolyásolják az egyéni munkavállalási stratégiákat is és a munkaadói stratégiákat is.
- Bár a jóléti rendszerek továbbra is az élők munkát terhelő elvonásokra építik működésüket, és „úgy tesznek”, mintha fenntartható lenne működésük az élők munkát terhelő elvonásokra alapozva – ám a foglalkoztatás csökkenése és a jövedelemszerkezet változása miatt csökkenő bevételeikből csak romló színvonalon képesek funkcióikat ellátni. Ennek ellensúlyozására a szociális biztonság alapjául egyre növekvő arányban az „öngondoskodás”, a különféle önkéntes, egyéni formában megválasztott privát megtakarítások és piaci biztosítások szolgálnak.
- A szociális jogok egyre kevésbé a szakszervezetek és közös fellépések által kiküzdött munkavállalói jogok – hanem részben az emberi és állampolgári alapokra helyezett, általános szociális jogok, részben az együttműködésekre és megállapodásra épülő támogatásokhoz való hozzáférés lehetőségei.

A gazdasági szerkezetváltás újfajta egyenlőtlenségeket és feszültségeket teremt a munkaerőpiacokon, így egyre komolyabb problémát jelent az, hogy a korábbi itt maradt illúziókkal szemben manapság egyáltalán nem biztos, hogy

- a munkából meg lehet élni, és el lehet tartani a családot, és hogy aki dolgozik, az nem szorul szociális támogatásra – a részmunkaidős, alacsony bérű foglalkoztatás mellett olykor szociális támogatások nyújtása is szükséges lenne;
- a munkaviszony valami tartós társadalmi státust, jogállást megalapozó állapot;
- aki munkában áll, az a hagyományos alkalmazotti elvárások és társadalombiztosítási szabályok szerint jogot szerez társadalombiztosítási ellátásra, vagy akár tágabban értelmezve a szociális biztonságra (és ebbe nemcsak a nyilvánvalóan törvénysértő „fekete” foglalkozások tartoznak bele, hanem olyan „fücska” jogviszonyok is, mint a magánvállalkozó vagy az östermelő segítő családtagja stb.).

Így azután eléggé meghatározhatatlan körülménnyé vált az, amit a hivatalos munkanélküliségi fogalom körülír, hiszen nem igazán tudhatjuk, hogy mit jelent az, ha valaki:

- nem dolgozik, nincs munkája – hiszen valamilyen dolga, munkája mindenkinek, így a munkanélkülieknek is van;
- munkát keres – milyen munkát, hogyan keres?
- rendelkezésre áll – mi minősül megfelelő munkának? (Milyen jogviszony, munkarend, foglalkoztató stb.)

Mit mutatnak a számok?

A munkanélküliség jellemzői az Európai Unió tagországaiban és Magyarországon

		1999	2001	2003	2005	2007
Munkanélküliségi ráta (a 15 évesnél idősebb munkaerő százalékában)	EU-25	9,1	8,4	9	8,9	7,2
	Mo.	6,9	5,7	5,9	7,2	7,4

		1999	2001	2003	2005	2007
Munkanélküliségi ráta (a 15 évesnél idősebb férfi munkaerő százalékában)	EU-25	8	7,6	8,3	8,3	6,5
	Mo.	7,5	6,3	6,1	7	7,1
Munkanélküliségi ráta (a 15 évesnél idősebb női munkaerő százalékában)	EU-25	10,4	9,4	9,8	9,7	7,9
	Mo.	6,3	5	5,6	7,4	7,7
Ifjúsági munkanélküliségi ráta (a 15–24 éves munkaerő százalékában)	EU-25	17,8	16,9	17,8	18,1	15,1
	Mo.	12,6	11,3	13,4	19,4	18
A tartósan munkanélküliek aránya (a munkaerő százalékában)	EU-25	4,1	3,8	4	4	3
	Mo.	3,3	2,6	2,4	3,2	3,4

Forrás: Employment in Europe 2008. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 220., 254. old.

1. Hogyan fordulhat elő az, hogy csökken a foglalkoztatás is, és a munkanélküliség is?
2. Hogyan jellemezné a munkanélküliek összetételének változásait?
3. Mennyiben mások az Unió adatai, mint a hazaiak?

A jövedelemszerkezet és jövedelmi egyenlőtlenségek átalakulása: kistulajdonosok, kisérvényesek, önfoglalkoztatók, részjövedelmeket keresők – és a szociális jövedelmekből élők

A munkaerőpiacok beszűkülése és a foglalkoztatási formák változása jelentős átalakulásokat eredményez a jövedelmek szerkezetében és egyenlőtlenségében is. A korábbi magas, csaknem teljes foglalkoztatottság mellett döntően az alkalmazottként megkeresett bérek – és a bérektől függő társadalombiztosítási ellátások – teremtettek jövedelmi egyenlőtlenségeket.

Az új, posztindusztriális korszak jövedelmi egyenlőtlenségei a korábbinál sokkal bonyolultabb, összetettebb – és a korábbinál nagyobb – jövedelmi egyenlőtlenségeket hoztak magukkal. Ennek két döntő tényezőjét érdemes kiemelni:

- A legnagyobb különbséget nem a munkavállalók közötti béregyenlőtlenségek teremtik, hanem az, hogy van-e valakinek rendszeres pénzkeresettel járó elfoglaltsága, avagy nincsen. A legnagyobb szegénységi kockázat az, ha valakinek nincsen, vagy csak rendszertelen, rövid ideig tartó pénzkereső elfoglaltsága adódik.
- A foglalkoztatottak körében nem az alkalmazotti bérek jelentik a döntő jövedelmi különbséget. Jelentős, növekvő jövedelmi különbségek keletkeznek a „bérből élők” és a tőkejövedelemmel (is) rendelkezők között, illetve a kizárólag a bérükből élők, és a másfajta jövedelmekkel is rendelkezők között.

A fentebb jelzett jövedelemszerkezeti változások a mai tudásaink szerint igen átláthatatlanná teszik a társadalom szerkezetének változásait is. Hosszú ideig a kapitalizmus társadalmi egyenlőtlenségeinek alapjait jól meg lehetett fogni Marx alapvető különbségtételével: a „tőke” és a „munka”, a tőkés és a munkás társadalmi osztályokat meghatározó elkülönítésével, illetve az erre a megkülönböztetésre épülő rétegződési elméletekkel. Manapság a társadalmi egyenlőtlenségek természete ennél ellentmondásosabb lett. Például a magyar társadalom legmagasabb jövedelmű rétegei, a multinacionális cégek topmenedzserei a hagyományos kategóriák szerint bérért dolgozó „munkások”, míg számos napi megélhetési gondokkal küzdő önfoglalkoztató, a saját tulajdonú vállalkozásában dolgozó, ám jövedelmét nyereségként és osztalékként realizáló kistulajdonos a hagyományos kategóriák szerint „tőkés”.

A jövedelmi és társadalmi egyenlőtlenségek bonyolulttá válása azonban nem kizárólag a társadalomtudósoknak okoz fejtörést. Komoly problémákat, sőt válságokat is okoz az, hogy az új szerkezetben miképpen lehet politikailag értelmezni az igazságos, progresszív közteherviselés gondolatát, a szociális támogatásokra való jövedelmi jogosultság kritériumait, vagy éppen az adórendszerekkel szemben támasztott (az igazságossági és a gazdaság működését-fejlődését minimálisan korlátozó, ugyanakkor az alapfunkcióit, az állam működéséhez szükséges bevételeket biztonságosan és hathatósan összegyűjtő) politikai és közhatalmi követelményeket. Így pl. kérdésként merül fel, hogy jogos-e az, ha a társadalombiztosítási járulékot csak az alkalmazotti bérek után kell fizetni, míg a más jellegű jövedelmekre, pl. a kisvállalkozások osztalékaként felvett jövedelmekre más elvonási elvek és mértékek vonatkoznak?

Mit mutatnak a számok?

*Atipikus foglalkozások aránya az Európai Unió tagországaiban és Magyarországon
(a foglalkoztatottak százalékában)*

		1997	1999	2001	2003	2005	2007
Részmunkaidő	EU-25	16	16,1	16,3	17	18,4	18,8
	Mo.	3,7	3,8	3,6	4,4	4,1	4,1
Önfoglalkoztató	EU-25	16,4	15,7	15,4	15,4	15,3	15,1
	Mo.	17,2	15,6	14,4	13,4	13,8	12,4
Határozott idejű szerződés	EU-25	11,7	12,2	12,9	13,2	14,6	15,1
	Mo.	6,6	6,2	7,5	7,5	7	7,3

Forrás: Employment in Europe 2008. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 220., 254. old.

1. Hogyan jellemezné a hazai és a nemzetközi adatok különbségeit?
2. Ön szerint mennyiben „atipikus foglalkoztatás” a kisvállalkozás, a „kényszervállalkozás”?
3. Ön szerint mennyiben „atipikus foglalkoztatás” a nem bejelentett „feketemunka”?
4. Hogyan változnának a hazai adatok, ha figyelembe lehetne venni a még az atipikus-ként sem figyelembe vett munkákat, pénzkereseti lehetőségeket?

Az átmenet válságai a volt szocialista országokban – így Magyarországon

A '90-es évek eleje a (volt) szocialista országok politikai berendezkedésének alapvető változását, a piacgazdaságra történő átállást és a képviseleti demokrácia, az alkotmányos jogállam intézményes kereteinek kiépülését hozta. A „keleti blokk” gazdasági és politikai összeomlása a gazdaság szerkezetében is döntő fordulatot eredményezett. Így pl. Magyarország 1989 és 1993 között elveszítette külpiaconak nagyobbik felét, azaz piacainak közel harmadát. Ennek hatására a GDP közel egyötödével esett vissza. Az új, nyugatias orientáció nem kizárólag az európai jóléti államok politikai-állami intézményrendszeréhez hasonló jog- és intézményrendszer kiépítésében jelentett komoly megrázkódtatást a társadalomnak, hanem a gazdasági szerkezet átalakulásában, fordulatában is. A nyugati gazdasági integrációba való bekapcsolódás nem csak annyit jelentett, hogy a korábban a keleti piacokon eladott termékeket és szolgáltatásokat ezután nyugati piacokon értékesítették – hiszen a korábban a keleti piacokra termelt javak gyakran nem bizonyultak eladhatóknak az új exportpiacokon. Az új gazdasági-piaci integráció tehát azt jelentette, hogy a gazdaságban korábban komoly súlyt jelentő ágak csődbe jutottak, megszűntek, felszámolódtak – mint pl. a nehézipar, a kohászat és más nyersanyaggyártások, vagy éppen az alacsony minőségű tömegtermelő mezőgazdaság jelentős hányada. Más ágazatok, így olyan, korábban nem létezett szolgáltatási ágak, mint a bankszektor, a pénzpiaci és informatikai szolgáltatók vagy a média újonnan épültek ki, és ugyancsak jelentős fejlődés indult az exportra termelő feldolgozó iparágakban – nagyrészt a Magyarországon megtelepülő, multinacionális világcégek termelésének felfutása révén.

Ez az átrendeződés azonban nem jelentett egy sima, folytonos, mindenkire egyformán vonatkozó váltást. A korábbi szerkezetben jelentős szereppel bíró térségek, munkavállalók, gazdasági ágazatok gyakorta nem voltak képesek lépést tartani a változásokkal, és még húsz év után sem voltak képesek bekapcsolódni az újonnan kiépülő gazdasági-társadalmi szerkezetbe. Míg más munkavállalói csoportok, térségek és iparágak a korábbinál lényegesen nagyobb

sikerrel tudtak felzárkózni a világ élvonalához – műszaki színvonalban és termelési minőségben, hatékonyságban, ennek hatására jövedelemben és életszínvonalban is. (Lásd pl. a már említett pénzügyi szolgáltatásokat, informatikai és médiavállalkozásokat stb.)

A viszonylag rövid ideig tartó politikai, gazdasági, intézményi rendszerváltás tehát összekapcsolódott azzal a nyugati integrációba történő beilleszkedési, szerkezetváltási folyamattal, amely Nyugat-Európában jó húsz évvel korábban, az olajválságok idején kezdődött el, és mindmáig tart.

A változások sokkal rövidebb idő alatt, az élet sokkal több területére kiterjedten, emiatt sokkal „sűrűbben”, nagyobb sokkokat és megrázkódtatásokat okozva zajlottak le, mint máshol.

Húsz év távlatából nehéz még tárgyyszerű értékelést megvonni e furcsa, a történelemben páratlan folyamatról. A rendszerváltás és a gazdasági szerkezet váltása kétségkívül sikertörténet abban, hogy a Föld (egyik) legfejlettebb térségéhez kapcsolódtunk, immár nemcsak az intézményrendszerek hasonlóságában-fejlettségében; a sűrű és intenzív gazdasági-kereskedelmi kapcsolatrendszerekben, a gazdaság produktivitási és hatékonysági mutatóinak felzárkózásában, hanem, az Európai Unió tagjaként, intézményesülten a politikai, gazdasági, kulturális integráció teljes jogú tagjaként is.

Másfelől viszont, kétségkívül igaz az, hogy ebben az új berendezkedésben igen jelentős lakossági csoportok talajt veszítettek, nem találták meg a helyüket, gazdasági, kulturális sikerességeikben és attitűdjeikben elmaradtak, leszakadtak a társadalmi átlagoktól. Mindez a társadalmi és jövedelmi egyenlőtlenségi ollók szétnyílásával, a korábbi szociális biztonságok nagyfokú elvesztésével, és új típusú társadalmi leszakadások tömegessé válásával társultak esetükben. Ennyiben többen kritizálják a rendszerváltás gazdasági alapfilozófiáját is: bár a külföldi tőke beáramlása komoly előnyökkel járt, de túl keveseknek – ehelyett talán lehetett volna olyan gazdaságpolitikát is folytatni, amely az elvesztett munkahelyek számának csökkentésére, más munkalehetőségek megteremtésére nagyobb figyelmet fordított volna.

Mindezen folyamatokban kétségkívül szerepet játszott az is, hogy a hazai társadalompolitikai, szociálpolitikai intézmények, berendezkedések az új helyzethez való igazodásban merevnek, alkalmazkodásra legfeljebb mérsékelten képesnek, érzéketlennek bizonyultak és bizonyulnak. Sok szempontból még mindig mintha az előző rendszer társadalmi hátrányait és egyenlőtlenségeit próbálnák meg kezelni, orvosolni...

Mit mutatnak a számok?

*A 15–64 éves népesség aktivitás, életkor és iskolázottság szerinti összetétele Magyarországon
(1995–2005, ezer fő)*

		15–24 éves		25–54 éves					55–64 éves	
		nem dolgozik	dolgozik	inaktív	ebből: nyugdíjas	ebből: gyes/ gyed	munkát keres	dolgozik	nem dolgozik	dolgozik
1995										
Férfi	alapfokú	470	172	218	123	2	152	926	276	79
	közép- v. felsőfokú	77	50	55	26	1	39	664	81	57
Nő	alapfokú	480	108	453	161	125	74	608	447	34
	közép- v. felsőfokú	102	88	214	38	114	38	732	107	29
2000										
Férfi	alapfokú	338	193	267	151	3	95	929	242	72
	közép- v. felsőfokú	143	90	70	42	1	22	691	83	79

III. Szociálpolitika középhaladóknak
– A jóléti államok szociálpolitikáinak
átalakulása az elmúlt évtizedekben

		15–24 éves		25–54 éves					55–64 éves	
		nem dolgozik	dolgozik	inaktív	ebből: nyugdíjas	ebből: gyed/ gyed	munkát keres	dolgozik	nem dolgozik	dolgozik
Nő	alapfokú	333	95	415	153	109	49	557	376	28
	közép- v. felsőfokú	184	133	220	52	95	28	846	141	42
2005										
Férfi	alapfokú	335	92	258	138	5	85	920	227	101
	közép- v. felsőfokú	153	66	94	37	1	23	789	95	111
Nő	alapfokú	319	41	398	142	118	62	530	314	59
	közép- v. felsőfokú	188	86	229	38	117	46	941	167	110

Forrás: KSH munkaerő-felmérés, az adott év első negyedévi adatai.

1. Mi jellemzi a magyar lakosság foglalkoztatottságát, aktivitását?
2. Milyen eltérések látszódnak az adatokból?

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Önnek mit jelent '68? Milyen zenei, irodalmi, filmes művek, élmények kötődnek ehhez a korszakhoz?
2. Milyen ismeretei, élményei kapcsolhatók a jólét elleni neokonzervatív, neoliberális támadásokhoz, az ezzel kapcsolatos politikákhoz?
3. Ön milyen közismert, a napi életben tapasztalható példákkal próbálná megvilágítani a globalizáció jelenségét?
4. Ön milyen közismert, a napi életben tapasztalható példákkal próbálná megvilágítani a posztindusztriális gazdasági szerkezet sajátosságait?
5. Próbálja meg megbecsülni azt, hogy az önfoglalkoztató és kisvállalkozói szektor a foglalkoztatottak mekkora hányadának teremt megélhetést! Próbálja meg azt is megbecsülni, hogy az emberek mekkora hányada dolgozik alkalmazottként, és ezen belül a hagyományosnak tekinthető, teljes munkaidős, határozatlan időre szóló megbízás szerinti alkalmazottként! Na és mi van a többiekkel? Nézzon utána a statisztikákban, mennyire voltak helyesek becslései!
6. Próbálja megbecsülni azt, hogy az aktív korú (16–64 év közötti lakosság) mekkora aránya dolgozik, és mekkora arányban nem foglalkoztatottak az ebbe a korosztályba tartozók! Ezen belül mi lehet a helyzet a nemdolgozókkal? Hogyan változtak ezek az arányok az elmúlt évtizedekben? Nézzon utána a statisztikákban, mennyire helyesen saccolt!
7. Próbálja meg feleleveníteni a rendszerváltásról szerzett ismereteit, tapasztalatait! Az Ön véleménye szerint mennyire érzékelhetők ma is az átmenet válságának társadalmi-szociális hatásai? Próbálja meg példákkal alátámasztani véleményét!

8. Ön mennyire aggódik amiatt, hogy a hagyományos árutermelés a fejlődő országokba tevődött át? Milyen kockázatai és milyen előnyei lehetnek ennek Magyarországra nézve?
9. Próbálja meg feleleveníteni ismereteit, esetleges élményeit és tapasztalatait a fejlődő országok jólétével, jóléti rendszereivel kapcsolatban! Milyen meglepő, megdöbbentő információkat hallott erről?
10. Ön miképpen ítéli meg a nemzetközi közösség, a fejlett országok és ezen belül Magyarország felelősségét a fejlődő országok szegénységével, a jólét hiányával kapcsolatban? Mit várna el a fejlett országoktól, és mi az a globális kötelezettségvállalás, ami aggodalommal tölti el Magyarországgal kapcsolatban akkor, ha a legszegényebb országok és népek megsegítéséről esik szó?

Változások a szociálpolitika célcsoportjaiban és kihívásaiban

A szegénység változó szociológiai karaktere

A jóléti államok kiépülésekor, a II. világháború után szociális biztonságukban leginkább azok voltak veszélyeztetve, akik életkoruk, egészségi állapotuk miatt egyáltalán nem voltak képesek dolgozni, pénzt keresni – és közülük is azok, akik olyan családi körülmények között éltek, ahol nem volt a családban aktív kereső. Legjellemzőbben: mert a kenyérkereső „férfi családfő”, az „eltartó” meghalt, megrokkant a háborúban. Hogy a háborúban elesettek és a hadirokkantak családjának szociális biztonságot kell kiépíteni – ebben a programban összetalálkozott az akkoriban „újnak” számító szociális elv, illetve a régi, hagyományos értékrend a háború áldozatai iránti részvét és a társadalom jóvátételi törekvése jegyében.

Mint azt korábban jeleztük, a korai jóléti eszmények az általánosan, mindenkire kiterjedő alapjövedelem biztosítását („basic income”) tekintették egyik fő célkitűzésének. Ám azóta sem, senkinek nem sikerült olyan konstrukciót létrehozni, amely e feladatnak elviekben is megfelelne. Gyakorlatilag viszont a jóléti államok mégiscsak megtalálták, kiépítették azokat az intézményeket, amelyek révén az általános, mindenkire kiterjedő szociális biztonság igencsak eredményesen biztosítható volt. Mindezt úgy sikerült elérni, hogy a szegénységi, szociális kockázatokkal jellemezhető csoportokat teljesen lefedő szociálpolitikai intézmények garantálták tisztességes jövedelmeiket. Így például

- az időssek gyakorlatilag teljes körére kiterjedő felosztó-kirovó típusú nyugdíjrendszerek;
- a rokkantakra, fogyatékosokra kiterjedő rokkantnyugdíjak, rokkantsági ellátások (figyelem: még ma is a háborús sérülésre utaló „rokkantság” kifejezést tekintjük a fogyatékoság, sérülés, tartós betegség okán járó ellátások jogcímének);
- a túlélő családtagok ellátását célzó özvegyi, árvasági ellátások, nyugdíjak;
- a jellemzően árva gyerekek felnevelésére létrejött gyermekvédelmi intézmények, ellátások (figyelem: a közgondolkodás még ma is gyakran úgy állítja be, mintha árva gyerekek lennének a gyermekvédelem ügyfelei, holott döntő részben nem árvák) stb.

A háború utáni gyors gazdasági növekedéssel és foglalkoztatásbővüléssel járó újjáépítés időszakában a munkaerő-piaci kereslet tartósan meghaladta a kínálatot. Így a foglalkoztatáspolitikának legfeljebb annyi feladata volt, hogy a megszűnt munkahelyekről az új munkahelyekig vezető utat lerövidítse, könnyebbé tegye. (Amikor a munkanélküliség oka és forrása ez a fajta „útközben levés”, vagyis az, hogy nincsen másnap azonnal munka a megszűnt helyett, ezt a munka-közgazdaságtani szakirodalom sűrűlódásos, „frikciós” munkanélküliségnek nevezi.)

A jóléti intézmények, ellátások tehát alapvetően a munkára elvileg sem képes emberek számára igyekeztek tisztességes, elfogadható jövedelmet, életkörülményeket biztosítani – munkanélküliségi problémaként a foglalkoztatáspolitikának legfeljebb a munkakeresést, a régi munkahelytől az újig vezető utak lerövidítését és megkönnyítését kellett magára vállalnia.

Az olajválságok utáni helyzetben megváltozott a jóléti rendszerek ügyfeleinek összetétele, és ezzel együtt megváltoztak a szociális biztonság terén ellátandó szociálpolitikai feladatok hangsúlyai is.

A legegyszerűbben azzal jellemezhetjük a változásokat, hogy a munkaerőpiacok beszűkülésével, sőt bizonyos társadalmi csoportok esetében a munkanélküliség tartóssá válásával a szociálpolitikai ellátásért folyamodók körében jelentősen megnőtt az aktív korú, elvileg munkaképes, ámde munka és saját jövedelem nélküli emberek aránya.

Ám ez a jelenség számos további bonyodalommal is járt:

- A tartósan munkanélküliek ellátására (és a tartós, masszív munkaerő-piaci kereslethiány kezelésére) nem álltak rendelkezésre megfelelő intézmények, ellátási formák, közpolitikai és jogi eszközök.
- Ez egyfajta „ellátatlanságot” eredményezett – a sebtében kitalált, sokszor improvizált, átmeneti jellegű megoldások nem védték meg az új ügyfélkört a szegénységtől: rövid időn belül ez a tartósan munkanélküli, önálló jövedelem nélküli, ámbár elvileg munkára képes aktív csoport vált a legszegényebb társadalmi réteggé.
- A tartós munkanélküliség (és szegénység) szociológiai tényezői közül ki kell emelni a képzetlenséget és a földrajzi-térbeli hátrányok meghatározó erejét. A munkaerőpiacok mindig igen alantasan „lefelé” szorítanak ki: a magasabb végzettségű, jobb munkavégző képességű emberek még tudhatnak azzal reagálni a munkaerő-piaci nehézségekre, hogy azt a némileg rosszabb munkát vállalják el, amely egy szinttel alacsonyabb képzettséget igényel (ezt a jelenséget szokás „alulfoglalkoztatásnak” nevezni). Ez a lefelé történő kizorítómechanizmus a folyamat alján végérvényesen kizorítja az addig ott foglalkoztatottakat a munkaerőpiacokról.
- Az iskolázatlan, tanulatlan szegények körében a történelem során mindig – és a Föld bármely részén, mindenütt – az átlagnál nagyobb családméret, a több gyerek a jellemző. Az aktív korú, iskolázatlan, tanulatlan társadalmi csoportok elszegényedése szükségszerűen magával vonta azt is, hogy a gyerekek aránya az átlagnál gyorsabban nő a legszegényebbek körében.
- Nem szabad megfeledkezni arról, hogy az új jóléti ügyfélkör elszegényedése azért is jelentett oly drámai változást, mert a „rég” ügyfélkört ellátó, hagyományos és beérett jóléti rendszerek igen jól működtek. Például a nyugdíjrendszerek eredményes működésének köszönhetően – az emberiség történetében először – megszűnt az időskori szegénység a XX. század végére a jóléti államokban.
- A hagyományos jóléti rendszerek eredményes, jó működése nagy csábítást jelentett a szociálpolitika számára. Meg kellett próbálni az új problémákat is orvosolni a régi intézményes keretekben. Ennek hatására átalakultak a nyugdíjrendszerek funkciói: a korai nyugdíjazási formák, így a rokkantnyugdíjak többé-kevésbé munkaerő-piaci támogatási formákká váltak. Ez viszont elkezdte „szétcincálni”, „megtépázni” a hagyományos rendszerek stabilnak, fenntarthatónak tűnő kereteit is. A hagyományos, beérett, korábban legitimen, elismerten jól működő rendszerek is meginogtak.

Ezeket a – fentebb címszószerűen jelzett – változásokat fejtjük ki részletesebben az alábbiakban.

Az „új szegények” – és a szegényellenesség „új”, előítéletes megnyilatkozásai –, társadalmi kirekesztés

Theodor W. Adorno az antiszemitizmus és a fasiszmus sajátosságait elemezve írta le azt a szociálpszichológiai, tömeglélektani jelenséget, amely a társadalmi problémák elszenvédőit gyakran próbálja meg beállítani a problémák okozóiként. Az ő megállapításait követve szokás ezt a társadalom-lélektani jelenséget „*bűnbakképzési mechanizmusnak*” nevezni.



Theodor Ludwig Wiesengrund Adorno (1903–1969), Németországban született, a fasizmus elől menekült szociológus, filozófus, zenetudós és zeneszerző. A „Frankfurti Iskola” tagja volt olyanok társaságában, mint Max Horkheimer, Walter Benjamin, Herbert Marcuse, Jürgen Habermas és mások. A Frankfurti Iskola tagjai, így Adorno is a kritikai elmélet képviselői voltak, társadalomfilozófiai és szociológiai munkásságukat a létező, kapitalista társadalmi berendezkedés kritikája hatotta át. Filozófiájuk erőteljesen hatott ’68 diáklázadásainak szellemére.

A XX. század utolsó évtizedeiben „új szegénységként” félrevezetően jelzett (hiszen már néhány száz éve folyamatosan létezett) jelenség kapcsán is gyakran találkozhatunk a bűnbakképzés jelenségeivel, amihez táptalajt ad az, hogy elvileg munkára képes emberek munkanélkülisége, jövedelemnélkülisége jellemzi valóban ezt az „új szegénységet”. A gazdasági-társadalmi tényeket figyelmen kívül hagyva ez úgy is beállítható, mintha ők maguk lennének az okai annak, hogy nincsen munkájuk, nincsen jövedelmük.

Enyhébb esetben e megközelítésből az az okfejtés vezethető le, hogy a szegények azért szegények, mert nem tanultak, mert lusták és buták, de legalábbis nem elég okosak ahhoz, hogy miképpen kell jól élni. Ebből viszont az következik, hogy a szegényeket tanulásra kell fogni, attól majd okosabbak lesznek.

Nem egyértelmű ennek a hozzáállásnak a megítélése, hiszen az okokat illetően valóban erős az összefüggés a tanulatlanság-képzetlenség és a szegénység között. Azonban a felnőttképzési rendszerek – különböző okokra visszavezethetően – gyakorta nem képesek pótolni az iskolázatlanság hiányait, különösen az alapképzettségben (általános iskola, érettségi, diploma) mutatkozó hiányokat. Ilyenkor a valódi értékeket nem hordozó (konvertálható, tőkeként elismert tudást nem adó, az elhelyezkedést nem elősegítő) képzéseken való részvétel hatása legalább annyira káros, mint hasznos: megbélyegez, kudarcokat mélyít az olykor komoly egyéni befektetések utáni elhelyezkedési sikertelenség élménye, és számos esetben a képzők érdekei lényegesen előbbre sorolódnak a képzési rendszerek működésekor a szegények érdekeinél. Ezenkívül, a képzők által realizált hasznok is lényegesen meghaladják a szegények számára mutatkozó hasznok mértékét.

Durvább és szélsőségesebb esetben nem a szegények butaságát, hanem erkölcsi fogyatékosságát, dologtalan léhaságát és lustaságát igyekeznek a szegénység okának beállítani.

Ennek a hozzáállásnak régi története van, és léteznek komoly előzményei is – például a dologházak szintén a szegények erkölcsi alacsonyabbrendűségével indokolhatták, hogy a segítségnyújtás fejében büntetnek és szankcionálnak, s azóta is számos példa volt és van arra, hogy büntető jellegű intézkedésekkel igyekeznek szankcionálni a szegénységet. (Vagy többé-kevésbé zárt intézményekben elkülöníteni, a „tisztos” társadalom szeme elől eldugni, láthatatlanná tenni a problémát, de legalábbis elrettenteni a szegényeket a szegénység nyilvános megjelenítésétől – gondoljunk csak a csavargás, koldulás, utcai kéregetés különféle tilalmaira és büntethetőségére.)

A hosszú előzmények és régmúltba visszanyúló hagyományok ellenére lehetetlen vagy legalábbis igen nehéz lenne bizonyítani azt, hogy a szegénységet az érintettek körében nagy arányban előforduló egyéni erkölcsi hibák, alantasságok, morális eltévelyedések okozzák. Sokkal inkább társadalmi mechanizmusokat, szociológiai magyarázatokat kell találnunk abban, ha a mérvadó társadalmi közitélet szerint

- csak a szegények lehetnek lusták;
- de nem lusták a lottónyertesek vagy azok, aki nem munkajövedelemből élnek (hanem például a tőkésük hozamából, netán gazdag kitartójuk van);
- vagy ha azt tapasztaljuk, hiába követnek el súlyos bűncselekményeket például magas rangú fehérgallérosok, tetteik mégsem fertőzik meg azt az egész társadalmi csoportot

osztályt, amelybe tartoznak (holott a korrupció, a hivatali hatalommal és pozícióval való visszaélés csak a felsőbb rétegek „kiváltsága”).

A bűnbakképző mechanizmusok – így azok a hozzáállások, amelyek szegénységükért magukat a szegényeket okolják, s amelyek magukat a problémákkal küszködőket tüntetik fel a problémák okaként – nem bizonyított tényekre, hanem rendszerint előítéletekre épülnek.

Az – ugyancsak a szociálpszichológiában leírt – előítéletesség minden ember sajátossága: Az emberi agy nem képes minden érzékelt ingert, jelenséget racionálisan feldolgozni, végiggondolni. Erre gyakran nincsen idő, és nincsen elég „agy kapacitás” sem, ám ezek híján is olykor azonnal reagálni kell helyzetekre, konfliktusokra, feszültségekre. Ebben segítenek azok az előítéletek, amelyek másoktól átvett sztereotípiák, tudást pótló reflexek, analógiák alapján mégiscsak képessé tesznek bennünket akár azonnali reakciókra is. A problémát tehát nem az előítéletek léte okozza – ezzel mindannyiunknak együtt kell élnünk, így működik az emberi agy, a személyiség, az ember. Probléma abból származik, ha bizonyos előítéletek anélkül válnak magától értődővé, evidenssé, masszív személyiségjeggyé, hogy egyáltalán rákérdeznénk magára a dologra; vagy ha az efféle masszív előítéletességek jelentős számú tömegek sajátosságává, társadalmi mechanizmusokat meghatározó hozzáállásokká válnak. (Adorno tézise szerint – ha az előítéletesség fontos személyiségjeggyé válik, ez nagymértékben összefügg az adott személyiség tekintélyelvűségével, az előítéletesség társadalmi meghatározó ereje jelentősen összefügg a társadalom berendezkedésének tekintélyelvűségével. Azaz a tekintélyelvű diktatúrákat mindig erőteljesebben jellemzi az előítéletesség, mint a demokráciákat, az emberi jogokat, szabadságokat alapelveként intézményesítő nyílt társadalmakat. Sőt az előítéletességek elterjedése és elmélyülése mindig határozottan jelzi a szabadságot veszélyeztető demokratikus deficitet, a diktatórikus kockázatokat.)

A szegényeket sújtó előítéletek rendszerint összekapcsolódnak olyan előítéletekkel, amelyek a lecsúszás fenyegetettségében lévőket célozzák meg. Vagyis olyan kisebbségek jellemzőnek vélt tulajdonságaihoz társítanak negatív képzeteket, amely csoportok esetében jelentős lehet az elszegényedés rizikója is. Az ilyen képzetek mintegy „részegítenek” annak belátására, hogy a szegények nem ugyanolyanok, hanem mások, mint a tisztességes, derék, dolgozó emberek. Ilyen előítéletek gyakorta vesznek körül:

- nőket, „szőkéket”, gyerekeiket egyedül nevelő nőket;
- etnikai, vallási kisebbségeket, idegeneket, „jöttmenteket”;
- a szokásostól különböző formában együtt élőket, házasságon kívüli kapcsolatban élőket, nem családi háztartásban élőket, egyenmű párokat;
- vidékieket, falusiakat, parasztokat stb.

Sokan éppen e fenti fejleményekben vélik megragadni a „*társadalmi kirekesztés*” („*social exclusion*”) *lényegét*. Bár magának a fogalomnak (illetve magyar fordításainak) a jelentése sok szempontból tisztázatlan:

- nem tudni, hogy a kirekesztettség állapotára vonatkozik, vagy a kirekesztés folyamatát jelzi;
- nem tudni, hogy a kirekesztés valamilyen aktív cselekvés-e, avagy „kirekesztődés”, valami passzív, sorsszerű történet;
- és azt sem lehet tudni pontosan, hogy a kirekesztés-kirekesztődés a szegénység keletkezésének mechanizmusa, és ennyiben csak a társadalom alsó részeire vonatkozik, avagy az egész társadalom működését kívánja jellemezni.

De különösen tisztázatlan a fogalom logikai ellentétéként az – angolul is nyelvileg mesterkélt – „inclusion” fogalma, amelyről

- nem lehet tudni azt, hogy a „befogadás” mennyire a bent levők némiképp paternalista „befogadó” gesztusa a kívül rekedt „kirekesztettekkel” szemben;
- nem lehet tudni, hogy mennyire a hagyományos jóléti elvet, az egész társadalomra vonatkozó szolidaritást kifejező „összetartás”, „összetartozás” a jelentése;
- vagy ennek legalább a formális részére utaló emancipációt, egyenrangúságot, a közjavakhoz, jogokhoz, közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés követelményét fejezi ki a fogalom.

Annyit azonban egészen bizonyosan bele kell értenünk a társadalmi kirekesztés általánosan használt jelentésébe, hogy noha a „kirekesztettek” szociológiai értelemben nagyjából azonosnak tekinthetők a „szegényekkel”, a kirekesztés-kirekesztődés, a társadalom periferiájára való kiszorulás fogalma nem kizárólag a jövedelmekben, anyagi javakban, jólétben és életkörülményekben megmutatkozó hátrányt fejezi ki. Hanem ezen túlmenően felöl olyan tömeglélektani hatásokat is (megvetést, lenézést, osztálygörgöt, gyűlöletet és hasonlókat), amelyek a fentebb leírt előítéletekre – gyakran rasszizmusra és bűnbakképzésre – épülnek.

A szegénység és kirekesztettség reprodukciója: a gyermekszegénység

Amióta szegénységről beszélhetünk a történelemben, azóta van gyerekszegénység is. Azonban a szegénység szociológiai karakterének változása, az aktív korúak (köztük is a tartósan munkanélküliek, önálló jövedelem nélküliek) aránynövekedése a szegények csoportjain belül mintegy automatikusan magával hozta a gyerekek arányának a növekedését a szegények között. A „gyermekszegénység” ennyiben nemhogy nem új jelenség, de fogalmilag is megtévesztő. Minden létező fogalmunk, mérési eszközünk ugyanis az együtt élő családok, háztartások szegénységét képes csak mérni és kifejezni, azt feltételezve, hogy az „egy kasszából” közösen élő személyek gazdagsága-szegénysége egyforma. Vagyis a gyerekek épp annyira gazdagok vagy szegények, mint amennyire az őket nevelő, velük együtt élő szüleik. A gyerekszegénység ebben a felvetésben tehát nem a szülőktől külön tárgyalható, önálló életet élő lények (a gyerekek) speciális szegénységére utaló fogalom, hanem azt a társadalmi jelenséget fejezi ki, hogy a szegények körében nő a gyerekek aránya.

Mindez részben annak tudható be, hogy általában az aktív korú felnőtteknek inkább vannak kiskorú gyerekei, mint például azoknak a nyugdíjasoknak, akik korábban jelentősebb arányt tettek ki a szegények között, és akiknek a szegénységét sikeresen védték ki a nyugdíjrendszerek és más – az időskorúak jövedelmi biztonságát szolgáló – szociálpolitikák.

Másképp viszont a gyerekeknek a szegények csoportjain belül növekvő arányát az különösen növeli, hogy a jellemzően munkanélkülivé váló, elszegényedő, tanulatlan embereknek jellemzően mindig és mindenütt több gyerekük van az átlagosnál.

Ezt a jelenséget, hogy tudniillik a szegények körében a nagyobb családméretet a jellemzők, sokféle módon szokás magyarázni.

A társadalmi kirekesztés drámai megnyilvánulásainak tekinthetjük azt, hogy a legáltalánosabbak azok a bűnbakképző, a szegények felelőtlenségét és erkölcsileg elzüllött haszonkeresését felvető „magyarázatok”, amelyek szerint

- a szegények a gyerekek jogcímén megszerezhető szociális jövedelmek reményében, haszonszerző céllal vállalnak sok gyereket;
- a sok gyerek vállalása munkakerülési stratégia;
- a sok gyerek felelőtlen vállalása a kulturálatlan, barbár, nomád etnikumok sajátossága;
- a sok gyerek vállalása szimplán a felelőtlenség, a gondatlanság, a gyerekek sorsáért való érzéketlenség megnyilvánulása.

A hasonló „magyarázatoknak” semmiféle tapasztalati alátámasztása nincsen, hiszen

- a szegényeknek ott is, akkor is több gyerekük van az átlagosnál, ahol és amikor semmiféle szociális jövedelem nem jár a gyerekek jogcímén;
- a sok gyerek felnevelése nem kevesebb, hanem több munkát jelent az átlagosnál;
- a nagycsalád nem kizárólag a szegények felelőtlenségének eredménye (olykor például a mindenféle családtervezést elvető, erősen vallásos felsőbb és középosztályokhoz tartozókat is nagy családméret jellemez);
- a nagycsaládok körében nemhogy a szeretethiány és elhanyagoltság, hanem inkább az erős családi kohéziók a jellemzők stb.

Az előítéletes magyarázatoknál megalapozottabb oksági összefüggéseket írtak le például a magyar szegényparaszti világ nagycsaládos mintáinak magyarázataként a két világháború közötti időszak jeles szociográfusai (Kovács Imre, Szabó Zoltán, Erdei Ferenc) és írói (mint Móricz Zsigmond). Az ő felvetéseik szerint a szegénység és a sok gyerek vállalása közötti összefüggéseket inkább az írja le, hogy

- *a vagyontalan szegények körében az örökség felosztása nem korlátozza a gyermekvállalást* (Kovács Imre szerint az „egykézés” azon – főleg sváb – feltörekvő középparasztság körében volt jellemző, ahol az egy család tisztességes jövedelmét megtermelő birtok, gazdaság örökségként való esetleges felosztása után csak életképtelen, a megélhetést nem biztosító birtokméretek jöttek volna létre.);
- *a nem a piacon termelt jövedelmükből, hanem a háztartási önellátó-önszolgáltató munkákból boldoguló szegény családok körében a gyerek nem kizárólag „kiadási tétel”* (mint a polgári családoknál), *hanem munkaerő, a megélhetés forrása is.* (Móricznál a 6 éves fiúra rá lehet bízni a libák legeltetését, a 10 éves kihajthatja makkoltatni a malacokat, 12 évesen vezetheti a lovat szántásnál, 14 évesen felülhet a bakra.);
- *azokban a családokban, ahol a gyermeknevelés legjelentősebb kiadásaival, az iskoláztatás költségeivel nem találkozhattak az emberek felnévelkedésük során* (mert ők is, testvéreik is iskolázatlanok), *ott a gyerek iskoláztatásával járó nehézségekkel, kiadásokkal nem számolnak előre, és a polgári szokásokkal szemben mindez nem korlátozza a gyermekvállalást* – a sok gyerek iskoláztatása pedig gyakran megoldhatatlan terheket rakna a szülőkre;
- *azon családok esetében, ahol a szociális biztonság modern, intézményesült eszközeire nem számíthatnak az emberek* (betegség, öregség, rendkívüli károk esetén), *azaz ahol sem társadalombiztosítási, sem piaci biztosítási biztonságok nem léteznek* – *ott a sok gyerek, a nagy család jelenti hagyományosan a szociális biztonságot.*

Ezen magyarázatokból kiindulva könnyen belátható, hogy a szegények életformáját, különösen a gyerekvállalást szabályozó-korlátozó hozzáállásoknak, a gyereknevelést hatósági eszközökkel (pl. gyámhatósági fenyegetésekkel) befolyásolni igyekvő eszközöktől semmiféle javulás nem várható.

Modern társadalmakban általánosan elfogadott társadalmi eszmény az, hogy az embereknek tehetségük, képességeik, adottságaik szerint kell elfoglalni társadalmi és gazdasági pozícióikat. A dinamikus, mobil, egyenlő esélyű társadalom eszménye egyfelől azt a felvilágosodás korából ránk maradt igazságossági hagyományt jelenti, amely szerint minden ember egyenlőnek és szabadnak születik (Jean-Rousseau), avagy hogy minden gyermek zsebében ott kell lennie a marsallbotnak (Napóleon), másfelől a társadalmi pozíciókat az egyéni képességek és tehetségek alapján kijelölő mechanizmus a dinamikusan fejlődő, versenyképes gazdaság alapvető feltétele is. Ha nem így működik a gazdaság, ha a pozíciókat örökölt születési előjogok, osztályhoz, rendhez, kaszthoz való tartozás alapján nyerik el az emberek, akkor a mérvadó vélekedések szerint ez romláshoz, leépüléshez, társadalmi méretű degenerálódáshoz vezet.

Ezek az aggályok különösen felerősödtek a globalizáció körülményei között. Azok az országok, amelyekben az iskolarendszer nem képes kiaknázni a gyerekekben lakozó tehetségeket és képességeket, ahol az iskolarendszer csupán a társadalmi struktúra konzerválását szolgáló intézményrendszer és mechanizmus – azok az országok le fognak szakadni a globális versenyekben. Ilyen aggályokat a világ legfejlettebb országai már évtizedekkel korábban felvetettek, és nagyszabású programokat, törvényeket dolgoztak ki a végérvényes lecsúszás megelőzésére. (Pl. USA – „Nation at Risk” [„Vészélyben a nemzet”], „No Child Left Behind Act” [„Egyetlen gyereket sem hagyunk hátra”], Egyesült Királyság – „Every Child Matters” [„Minden gyerek számít”], „Sure Start” [„Biztos kezdet”] stb.) Hasonló célú ajánlásokat a nemzetközi szervezetek (EU, OECD) is elfogadtak, megoldandó feladatként napirendjükbe vettek.

A gyerekek egyenlő esélyű fejlődésébe való „beruházási” programoknak kiemelt prioritása a szegénységben élő gyerekek karrierlehetőségeinek javítása. Általános felismeréssé vált ugyanis az, hogy ha a szegénység a jelenlegi mértékben átöröklődik a szülők generációjáról a gyerekeik generációjára is, akkor ezzel az alacsony végzettség, a munkanélküliség, a kirekesztettség magas aránya is átöröklődik. Márpedig az idősödő, és a globális versenyben versenyképes társadalomnak minden korábnál nagyobb szüksége arra, hogy minél többen dolgozzanak, lehetőleg produktív, magas értéket előállító, magas jövedelmet biztosító és ezzel magas járulékfizetést megalapozó munkakörökben.

A komplex, soktényezős stratégiák kulcselemei szinte valamennyi esetben azonosak:

A szegénység átöröklési ciklusainak megszakítása

- Ez a gyermekek (különösen a szegénységben élő gyerekek) sikeres iskolai pályafutását megalapozó, az otthonról hozott magatartási, szocializációs hátrányokat hathatósan kompenzáló korai fejlesztési és felzárkóztató gyermekintézmények (óvoda, bölcsőde) fejlesztését jelenti.
- A közoktatási intézményekben olyan kompetenciaalapú, egyéni fejlesztéseket szem előtt tartó, élményközpontú és együttműködéseket fejlesztő pedagógiai programokat kell bevezetni, amelyek azt tekintik elsődleges céljuknak, hogy a masszív alapkompétenciákra alapozva (írni, olvasni, szöveget érteni, kommunikálni tudás) minden gyermeknek kiteljesedjék a benne rejlő tehetsége, kibontakozzanak képességei és készségei.
- Biztosítani kell az iskolai, iskolába járási hátrányokat áthidaló, kiegészítő szociális szolgáltatásokat (az iskolába járástól az étkezésen át a házi feladatok elkészítésében nyújtott segítségekig).
- Lényeges továbbá az iskolai és iskolán kívüli egészséges, tartalmas, hasznos programok szervezése.
- Ugyancsak lényeges az iskolai és egyéb társadalmi beilleszkedési kudarcok feldolgozása, tanulságainak megvonnása, a későbbi kudarcok prevenciója.

A szülőkkel való együttműködés a gyerekek előrejutásának támogatásában

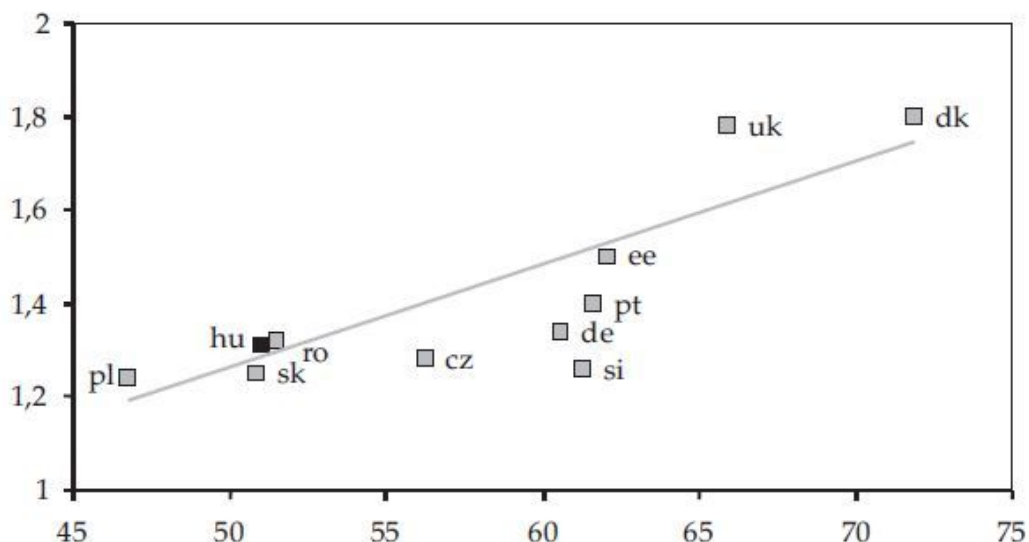
- A szociális munka eszközeivel a szülők motiváltságának erősítése a gyerek iskolai sikereinek előmozdításában.
- A szülők bevonása az oktatási intézmények mindennapjaiba, programjaiba és az iskolák (óvodák) civil kontrolljaiba.
- A gyerekeken keresztül a szülők tanulását elősegítő, bátorító támogatások.

A gyerekes családok szegénységének csökkentése

- A szülők munkaerő-piaci pozícióinak, elhelyezkedési és munkában maradási lehetőségeinek javítása.
- A szülés után a munkaerőpiacra való visszatérést (bejutást) támogató kedvezmények.
- A gyermekfelügyeleti formák mennyiségi, minőségi fejlesztése, az egyéni lehetőségekhez – így a szülők munkavállalási lehetőségéhez – való alkalmazkodás rugalmasságának javítása.
- Javítani kell annak eredményességét és hatékonyságát, hogy a gyerekes családok pénzügyi támogatásai a szegénységet valóban csökkentsék.
- A gyerekek jólétének színvonalát az iskolában és azon kívül emelő természetbeni támogatások, gyerekjóléti programok elérhetőségét ki kell terjeszteni – különösen a szegénységben élő gyerekek számára.

Mit mutatnak a számok?

Női foglalkoztatás és termékenység (2005)



Teljes termékenységi ráta (függőleges tengely)
és 15–64 éves nők foglalkoztatási rátája (% , vízszintes tengely)

Forrás: Eurostat.

1. Milyen összefüggést mutat az ábra?
2. Mennyiben függ össze a női foglalkoztatás és a gyerekes szülők, ezen keresztül a gyerekek szegénysége?
3. Miért tekintik a gyerekszegénység elleni küzdelemben kulcskérdésnek a női foglalkoztatottság emelkedését?
4. És miért tekintik a demográfiai problémák leküzdése egyik kulcselemének a női foglalkoztatottság javítását?

Mindezen törekvések csak egymással összefüggő, komplex rendszerben, hosszú távon lehetnek eredményesek a gyermekek szegénységének csökkentésében. Ilyen keretek között, a legfejlettebb országok gyakorlatait és a nemzetközi szervezetek ajánlásait követő szellemben határoz meg feladatokat itthon a „*Legyen jobb a gyerekeknek!*” címmel országgyűlési határozatba foglalt stratégiai terv – a 2007-től kezdődő huszonöt éves periódusra.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Valljon színt a saját előítéleteiről! Ön szerint milyen személyiségek azok, akiket effélek jellemeznek: hosszú műköröm és lila mintás, „villantós” harisnya; tetoválás a nyakon; piszkos köröm; direkt kihasított, „műtopis”

farmer; Martens bakancs; sok arany a nyakban és a csuklón; a fiúk festett haja; csöviszatyros guberaló stb. Milyen más olyan látható jelek léteznek, amelyekből Ön személyiségjegyekre is szokott következtetni?

2. Milyenek a szegények? Milyen jellemnek, személyiségnek szokták bemutatni a szegényeket a filmek, a tévériportok, realityshow-műsorok, a bulvársajtó lapjai? Milyen eszközökkel, milyen üzeneteket szoktak sugallani? Miben és mennyire mások a médiában megjelenő különféle szegények: a hajléktalanok, a cigánytelepen élők, a kisnyugdíjasok?
3. Milyennek kell lennie a nőnek? Milyen elvárásokat, normákat közvetítenek a reklámok, a női magazinok, az alsó tagozatos olvasókönyvek arról, hogy milyennek kell lennie egy nőnek – akkor, amikor háziasszony, amikor családanya, amikor tetszenie kell a pasiknak stb.?
4. Milyen más előítéletekkel, normákkal, szerepelvárásokkal szokott találkozni a mindennapi életben?
5. Mi történik azokkal, akik megsértik a normákat, akik nem felelnek meg a szerepelvárásoknak?
6. Ön szerint milyen emberek a sokgyerekes szülők? Miben különböznek másoktól?
7. Ön szerint hogyan lehet csökkenteni a szegénység és kirekesztés megőrzésének valószínűségét? Ön mit tart legmegfelelőbb eszköznek, módszernek a gyerekszegénység enyhítésében?

Az „idősödő társadalom”

A társadalom elöregedése viszonylag jól érzékelhető, de csak bonyolultabban elmagyarázható, összetett jelenség. Az érzékelések szintjén annyit lehet megállapítani, hogy alapvetően a jól-lét hatására az emberek kevésbé betegednek meg, egészségesebben esznek és „egészségtudatosabban” élnek, többet áldoznak saját és környezetük egészségére – ami meg is hozza a gyümölcsét abban, hogy *tovább is élnek, többségük tisztes időskorban hal meg*. Mindezt viszonylag jól leírják olyan demográfiai adatok, mint *a halálozási mutatók csökkenése*, vagy *a várható élettartam növekedése*. Maga az „elöregedés” azonban ennél bonyolultabb folyamat, amelynek értelmezései is eltérnek egymástól. Így az elöregedést olykor úgy értik, hogy az

- a nyugdíjas korosztályok, illetve a nyugdíjasok létszámának és arányának növekedését jelenti;
- az igen idős (80–85 év feletti) lakosság létszámának és arányának növekedését jelenti;
- arra utal, hogy minden később, idősebb korban történik, mint korábban.

Mindhárom értelmezés mögött tények, méghozzá egymással összefüggésben álló tények sorakoztathatók fel.

- A 60 év feletti korosztályok száma nő, ám még ennél is súlyosabb problémát okoz az, hogy a csökkenő születési arányok és gyermekszámok mellett az idősek létszámaránya még gyorsabban nő, mint amennyire a létszámuk nő. Mindez különösen súlyos gondot egyelőre nem okoz, viszont már az elkövetkező évtizedben is súlyos problémát fog okozni az, hogy *a háború után született „baby-boom” népes korosztályok (Magyarországon a „Ratkó-generáció”) be fogják tölteni 60–65. életévét*, miközben az elmúlt évtizedek csökkenő gyerekszámai részben már az aktív, munkaképes generációk csökkenését hozzák magukkal, és további csökkenést vetítenek elő a születési arányok romlásában is. (A korábban meg nem született gyerekek, lányok maguk sem fognak szülni.)
- Az igen idős lakosság létszáma húsz-ötven év alatt akár másfélszeresére is növekedhet, ami akkor is komoly átrendeződést jelent a generációk között, ha jelenleg e generáció létszáma és aránya nem túl jelentős, legfeljebb néhány százalékot tesz ki.
- Bár még nem tudunk minden következményével számot vetni, de valóban, minden későbbben, idősebb korban történik: idősebben fejezik be a gyerekek az iskoláikat, később állnak munkába, később házasodnak (ha egyáltalán), és később szülnék gyerekeket, később jutnak önálló lakáshoz, később betegszenek meg, később mennek nyugdíjba az emberek, és később is halnak meg.

Mit mutatnak a számok?

*A népesség megoszlása nagyobb korcsoportok szerint
(1900–1996, %)*

Év	0–14	15–39	40–59	60–
	éves korcsoport			
1900	34,9	38,7	18,9	7,5
1910	34,8	38,6	18,7	8,0
1920	30,6	41,2	19,1	9,0

Év	0–14	15–39	40–59	60–
	éves korcsoport			
1930	27,5	42,6	20,1	9,8
1941	26,0	40,6	22,7	10,7
1949	24,9	38,8	24,7	11,7
1960	25,4	36,8	24,1	13,8
1970	21,1	37,0	24,8	17,0
1980	21,9	35,8	25,3	17,1
1990	20,5	35,5	25,0	18,9
1996	18,0	35,6	27,0	19,4

Forrás: Magyarország a XX. században, főszerk.: Kollega Tarsoly István, szerk.: Balogh Margit, Bekény István, Dányi Dezső, Élesztős László, Hernádi László Mihály, Oros Iván, Tiner Tibor, Szekszárd, Babits Kiadó, 1996–2000.

1. Hogyan változott meg a gyerekek és az idősek aránya?
2. Hogyan változott meg a középkorúak és az idősek aránya?
3. Milyen a változások üteme?

Bár mindhárom módon leírt és értelmezett „idősödés” valós, tényekkel alátámasztható megállapítás, mégis mindhárom értelmezés más jóléti problémákra és más, a jóléti rendszerekre ható változtatási kényszerre utal.

A nyugdíjaskorú lakosság növekedése alapvetően a nyugdíjrendszerek – és ezen keresztül a jóléti rendszerek – fenntarthatóságát veszélyeztető körülmény. A jóléti államok hagyományos felosztó-kirovó nyugdíjrendszereiben a mindenkor aktív lakosságtól, az éppen munkában lévőkötől beszedett pénzekből (járulékokból) fizetik az éppen esedékes nyugdíjakat. Ha (akár demográfiai, akár munkaerő-piaci okokra visszavezethetően) csökken a járulékfizetők

száma, akkor változatlan elvonási kulcsokat alkalmazva kevesebb pénz gyűlik össze a nyugdíjkasszában. Ha tetejébe még a korábbinál több nyugdíjas között kell szétosztani a kisebb pénzösszegeket, akkor vagy kevesebb jut csak mindenkinek, vagy lesz, akinek nem jut.

A nagyon idős, öreg emberek arányának a növekedése egyrészt „jó hír”, hiszen az emberek nem csak tovább élnek, de tovább is egészségesek. Valóban, az öregedésről nem úgy kell gondolkodnunk, hogy épp olyan állapotban van több idős ember, mint húsz-harminc évvel ezelőtt, hogy az idős emberek épp annyira válnak csak korlátozottan képessé saját magukról gondoskodni, mint korábban. Húsz-harminc éve még úgy gondolkodtak 60–70 éves emberekről, mint akiknek valamiféle ápolási-gondozási szükségleteik vannak, mint akik csak segítséggel képesek a maguk életét elrendezni. Manapság ugyanez a korosztály sokkal egészségesebb, mentális értelemben mindenképpen friss és tiszta gondolkodású – aminek hatására sokkal aktívabb is. A fejlett világ legtöbb országában a munkaerőpiacokon is aktívabb, tovább dolgozik; de mindenhol, így nálunk is, sokkal aktívabb az unokák nevelésében, a politikai és közéletben, vagy éppen önkéntesként a civil szervezetekben. Ezt az aktív életforma fenntartásában mutatkozó folyamatot, illetve az aktivitások fenntartását és kibontakoztatását elősegítő társadalmopolitikai törekvést szokás az „active ageing”, az aktív időskor jelszavával kifejezni.

Másfelől viszont az igen idős lakosság létszámának a növekedése, a növekedéssel többé-kevésbé arányos igénynövekedést is jelent az ápolási-gondozási szükségletek, az angol terminológiában a „hosszú távú ápolás-gondozás” („long-term care”) területén. Mindennek az igénynövekedésnek a jelenlegi intézményrendszer vélelmezhetően a jövőben sem fog tudni megfelelni, ezért igen komoly feladatot jelent ezen ápolási-gondozási feladatok szociális szakmai, műszaki-technikai és szervezeti-finanszírozási megújítása.

Végül pedig: hogy minden későbbben történik, annak egyelőre általánosságban nem, legfeljebb részterületeken szokás valamiféle jóléti következményeivel számolni. Így például (és valóban csupán nyilvánvaló, de érzékletes példaként):

- Az iskoláztatás időben való kitolódása együtt jár a tanulásból a munkába való átmenet új nehézségeivel, és azok enyhítésének újféle követelményével.
- Az önálló lakáshoz jutást másképpen lehet és kell támogatni akkor, ha már munkában levő, megbecsülhető jövedelmi kilátásokkal bíró emberek tehetnek szert vagyonra lakásként – vagy éppen nem is vagyonra kell szert tenniük, csupán biztonságos lakhatásra, például bérlakásra.
- Mást jelent az együttélési formákhoz való viszony (például a jogosultságok meghatározásában), ha szinte kizárólagos együttélési forma a házasság, és mást, ha az együttjárások és együttélések formái igen sokfélék lehetnek (akár ha csak hosszabb ideig tartó átmeneti időszakként, akár tartósan fennmaradó együttélési formaként).
- Mást jelent a terhességet és szülést segítő támogatás, ha a lányok többsége húszéves koráig megszüli első gyermekét, és mást (például a családtervezésben való hathatósabb támogatást) követel az, ha csak 30 felett látják megfelelőnek az időt ahhoz, hogy gyermeket vállaljanak, hogy vállalhassák gyerekük felnevelését stb.

Mit mutatnak a számok?

*Születéskor várható átlagos élettartam nemek szerint Magyarországon
 (év)*

	1990	1993	2000	2007
Férfi	65,1	64,5	67,1	69,2
Nő	73,7	73,8	75,6	77,3

Egészségben várható élettartam nemek szerint (év, 2005)

	Férfi	Nő
Ausztria	57,8	59,6
Belgium	61,7	61,9
Ciprus	59,5	57,9
Csehország	57,9	59,9
Dánia	68,4	68,2
Nagy-Britannia	63,2	65,0
Finnország	51,7	52,4
Franciaország	62,0	64,3
Görögország	65,7	67,2
Hollandia	65,0	63,1
Írország	62,9	64,1
Lengyelország	61,0	66,6
Málta	68,5	70,1
Magyarország	55,3	58,0
Németország	55,0	55,1
Olaszország	65,8	67,0
Portugália	58,4	56,7
Spanyolország	63,2	59,9
Svédország	64,2	63,1
Szlovákia	54,9	56,4
Szlovénia	56,3	59,9
Átlag	60,9	61,7

1. Hogyan jellemezné a számokból kiolvasható változásokat? Milyen adatokra lenne még szüksége ahhoz, hogy jobban tudja magyarázni a hazai idősort?
2. Milyen okokat tulajdonítana a nemek között mutatkozó, olykor jelentős különbségeknek?
3. Hogyan írná le, és mivel magyarázná a nemzetközi adatok különbségeit?

A „tudásalapú társadalom” és a „digitális szakadék”

Az elmúlt évek társadalmi változásai egyfelől új normákat, elvárásokat tettek általánossá a boldogulás sikerességében, különösen a munkaerő-piaci karrierek sikereiben, miközben az új normák követésében való elmaradások új, növekvő jelentőségű társadalmi hátrányok hatását erősítették fel.

A képzettségnek, a megszerzett tudásnak, az iskolai végzettségnek korábban is komoly társadalmi státust kijelölő meghatározó jelentősége volt. Mindez elsősorban azt jelentette, hogy egyfelől az alapfokú iskolai végzettséggel és szakmával nem rendelkezők életkörülményei szignifikánsan rosszabbak voltak az átlagosnál, míg a másik oldalon az egyetemi-főiskolai végzettségük jellemzően a magasabb társadalmi státusokra kvalifikálták magukat. Ennyiben az a változás, amit a „tudásalapú társadalom” fogalmával szokás jelölni, nem azt jelenti, hogy a tudást, a magas színvonalú tudást a társadalmak kimagaslóan honorálják – hiszen ez korábban még inkább így volt, mint manapság. A tudás felértékelődése azt jelenti, hogy a megfelelő tudás, iskolai végzettség nélkül igen rosszakká váltak a boldogulás esélyei. Vagy másik oldalról: a nem megfelelő szintű végzettség, a tudás hiánya komoly elhelyezkedési gondokat teremt a munkaerőpiacokon, vagy legalábbis a megkereshető jövedelmekben alacsony jövedelem és az átlagosnál rosszabb életkörülmények veszélyeit hordozza.

Ezt a változást legerőteljesebben a középfokú és – különösen – a felsőfokú oktatás expanziójával írhatjuk le. Manapság az általános iskola gyakorlatilag értéktelen végzettség a munkaerőpiacokon, a korábbi normáktól eltérően, a tisztes jövedelmet ígérő szakmunkás-okleveleket is az érettségi – nem pedig a 8 általános – után lehet megszerezni, és a felsőfokú végzettség nem a magas társadalmi státusok elnyeréséhez ad „belépőjegyet”, hanem általános elvárás. A statisztikai adatok nyelvén mindez azt jelenti, hogy szemben a húsz-harminc évvel ezelőtti viszonyokhoz képest, Magyarországon (is)

- az általános iskolát gyakorlatilag mindenki elvégzi, és bár az általános iskola elvégzésének hiánya ma is súlyos társadalmi hátránytényező, de a csak 8 osztály elvégzése is súlyos hátránytényezővé lépett elő;
- az érettséginek jelentősen lecsökkent a munkaerő-piaci értéke, az érettségizettek jövedelmi elmaradása nő a diplomásokhoz képest – így azt legfeljebb más, felsőfokú vagy szakmai tanulmányok előfeltételeként értékeli a munkaerőpiac;
- a felsőfokú oktatásban oklevelet szerez a fiatal generációk nagyobb fele, a mai fiatal generációk körében jelentősen nagyobb a diplomával a munkaerőpiacra kilépők aránya, mint néhány évtizede az érettségivel az iskolai karrierjüket befejezők aránya.

Természetesen ezek a változások jelentős változásokat hoznak a társadalmi egyenlőtlenségek rendszerében is. E változások irányát a következőkben jellemezhetjük:

- A mai, fiatalabb, jelentős arányban diplomás fiatalok komoly előnyt élveznek az idősebb, iskolázatlanabb generációkkal szemben.
- A diploma „ritkaságértéke” és ezzel együtt privilégiumokat biztosító garanciális jelentősége csökken, a diploma mára nem a hagyományos értelmiségi munkakörökre, hanem tisztes fizetést biztosító, átlagos színvonalú munkakörökre kvalifikál.

- A magas arányban diplomát szerző fiatalok a hagyományos, a régi diplomákhoz képest alacsonyabb státusú munkaköröket is elfoglalnak. Ezt sokan némi csalódottsággal egyfajta alulfoglalkoztatásként érzékelik.
- Az alulfoglalkoztatás egy lefelé továbbgyűrűző kirekesztő mechanizmust generál: az egy szinttel alacsonyabb végzettségű, magasabb végzettségűek által a munkakörükből kiszorított munkavállalók is elfogadják a hagyományosan náluk egy szinttel alacsonyabb végzettségeket megkövetelő munkaköröket és így tovább.
- A munkanélküliek körében egyre nő azoknak az iskolázatlanoknak az aránya, akiket már nem tudnak hová „lefelé kiszorítani”.
- A korábban munkaerő-piaci értékkel bíró végzettségek (elsősorban az általános iskola, és az általános iskola után megszerzett szakmunkásvégzettségek) elértéktelenednek, a legfeljebb ilyen végzettséggel rendelkezőket súlyos bérlemaradás és munkanélküliségi kockázat jellemezi

A „tudásalapú társadalom” társadalmi szerkezetet és hátrányokat átrendező hatását jelentősen felerősíti az új számítástechnikai és kommunikációs eszközök használatában felnyíló társadalmi egyenlőtlenség. A felértékelődő tudások, információk megszerzésében egyre nagyobb jelentőségű az „infokommunikációs eszközök”, elsősorban az internet használata, a használat lehetőségéhez való hozzáférés. A manapság használt tudások jelentős része szinte kizárólag ezeken a csatornákon érhető el, de legalábbis ezeken a csatornákon sokkal gyorsabban és könnyebben érhető el, mint a hagyományos utakon.

Egyfelől nem csupán arról van szó, hogy az iskolát végzettek már az iskoláik során is elsajátítják a korszerű eszközökön való kommunikáció technikai és nyelvi (idegen nyelvi) készségeit, képességeit, és ezáltal képessé válnak új információk, új tudások befogadására is. Mindez tovább erősíti az iskolai végzettségek egyenlőtlenségmeghatározó jelentőségét.

Mit mutatnak a számok?

*A felsőfokú diplomát szerzők arányának alakulása a 20–29 éves korosztályban,
néhány EU-tagállamban (%)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ausztria	24	23	24	27	27	29	30	32
Belgium	n. a.	n. a.	51	54	56	57	59	61
Csehország	19	21	22	25	24	28	33	37
Dánia	42	45	54	55	n. a.	63	71	78
Nagy-Britannia	59	62	66	73	76	81	80	84
Franciaország	62	63	64	68	n. a.	75	n. a.	n. a.
Görögország	n. a.	n. a.	n. a.	23	26	n. a.	29	37
Hollandia	36	35	36	39	42	45	49	54
Magyarország	28	30	38	36	39	43	43	48
Németország	31	31	31	31	31	32	33	36
Olaszország	21	23	25	28	33	39	48	42
Spanyolország	37	41	40	42	44	45	45	44

Forrás: Eurostat. Idézi: Blaskó Zsuzsa (2008): Származási hatások a munkapiacra? A társadalmi egyenlőtlenségek iskolarendszeren kívüli átörökítéséről. PhD-értékezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet. 44. old.

1. Ön szerint mit jelent a diplomát szerzők arányának ilyen mértékű növekedése?
2. Együtt jár-e a diplomaszerzés bővülése a diploma „ritkaságértékének” csökkenésével, leértékelődésével?
3. Ön szerint szükséges-e a modern gazdaság és társadalom működéséhez, fejlődéséhez ennyi diploma és diplomás – avagy ez csak afféle „parkoltatása”, a munkaerőpiacról való ideiglenes kivonása a fiatal generációknak?
4. Ön milyen számokkal, adatokkal igazolná vagy cáfolná azt, hogy szükség van ennyi fiatal diplomásra?

Másfelől viszont az infokommunikációs eszközök használatában mutatkozó különbségek még azonos végzettségű, hasonló munkaköröket betöltő emberek közötti egyenlőtlenségeket generálnak. Pusztán érzékeltetve a különbségeket, az internetet és e-mailt nem használó

- kutatók, szakértők nem képesek kapcsolódni a tudományok és szakértői közösségek nemzetközi hálózataihoz, és ezzel tudásaik korszerűtlenné, belterjessé, bezárkózóan provinciálissá válnak;
- a kiskereskedők, boltosok kénytelenek a bejáratott, megszokott „házaló” kapcsolataikat alkalmazni, szemben azon társaikkal, akik a világhálón új, kedvezőbb feltételeket kínáló partnereikkel is kapcsolatba léphetnek;
- vállalkozók és magánszemélyek órákat utazhatnak, és sorba állhatnak banki és hivatalos ügyeik intézéséhez, míg az interneten keresztül otthon ülve, néhány perc alatt is elintézhethetnek hasonló ügyeiket;

- magánszemélyek a magán- és üzleti kapcsolataikat csak lassan, bonyolultan és költségesen tudják ápolni, fenntartani, különösen ha a kapcsolatok a határokon is átnyúlnak. Postán levelezni, hosszabb írott anyagokat elküldeni, távolsági telefonbeszélgetéseket lefolytatni lényegesen költségesebb és bonyolultabb, mint e-maileket küldeni, csatolt fájlokat mellékelni, vagy internetalapú, akár videós telefonbeszélgetéseket folytatni, az interneten csevegni, „chatelni”.

Ezeket az eszközhasználati különbségeket szokás a „*digitális szakadék*” kifejezéssel érzékeltetni, illetve a rendszeres, mindennapos használatot, annak beépülését a mindennapok gyakorlatába „*digitális kultúráként*” jelezni. A „szakadék” kifejezés érzékletesen utal arra, hogy a különbségek jelentősek, valamint arra is, hogy önmagukon messze túlmutatóan, egyre inkább társadalmi egyenlőtlenségeket, sőt „*társadalmi szakadékokat*” is kifejez.

A tudás, az információs és kommunikációs eszközök használata mellett számos más tényező (pl. a fogyasztás szerkezete, a szabadidővel való rendelkezés és annak eltöltése, a személyközi kapcsolatrendszerek, így a globális kapcsolatrendszerek sűrűsége és intenzitása stb.) újfajta társadalmi egyenlőtlenségeket, ezzel együtt újfajta társadalmi hátrányokat, leszakadási, kirekesztési, szegénységi kockázatokat generálnak.

Mindezen új körülmények komoly kihívásokat jelentenek a szociálpolitika és a jóléti rendszerek számára. Jelenleg némi zavar tapasztalható abban, hogy kell-e, lehet-e egyáltalán e hátrányokat szociálpolitikái, jóléti eszközökkel kompenzálni, és ha igen, akkor hogyan.

A jóléti rendszerek válságai – és a rendszerek átalakulásai

A következő fejezetben azt tekintjük át, hogy a jóléti államok hagyományos, régóta működő rendszereire milyen nyomásokat, változtatási kényszereket gyakoroltak a társadalmi-gazdasági változások, hogy mennyiben, hogyan sikerült (vagy inkább: nem is annyira sikerült) alkalmazkodniuk e hatásokhoz.

Ezeket a kérdéseket fejtjük ki részletesebben az alábbiakban.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön hogyan írná le, kik a szegények az Ön környezetében? Mi okozza a szegénységüket? Mennyiben kapcsolhatók ezek az okok az elmúlt évtizedek társadalmi-gazdasági változásaihoz?
2. Rendszerezze az előbb felsorolt okokat: Mennyiben objektív és „természetes” okok állítják elő ezt a szegénységet, és mennyiben a társadalom méltánytalanságai, előítéletei, bünbakképző és diszkriminatív gyakorlatai?
3. Próbálja meg a személyes környezetében megfigyelhető tényekkel, jelenségekkel, változásokkal megvilágítani az előregedés különféle jelentéseit, tartalmait! Kik, miben, mennyiben „öregebbek” ma, mint amennyire a szüleik generációjával mindez fiatalabb életkorban történt meg?
4. Ön milyen okokat és körülményeket tart a legmeghatározóbbnak abban, ha gyerekek szegénységben nőnek fel? Ön szerint mi várható el a társadalomtól, a szociálpolitikától abban, hogy a gyerekek között csökkenjenek az egyenlőtlenségek, hogy kevesebb gyereknek kelljen szegénységben felnőni? És mi várható el abban, hogy a szegénységben felnövekvő gyerekek ne legyenek feltétlenül szegények akkor, ha felnőnek? Mennyire tesz eleget a gyermekszegénység enyhítésében és a szegénység reprodukciójának csökkentésében a jelenkori szociálpolitika? Miért gondolja így?
5. Ön érzékeli-e közvetlen környezetében a digitális szakadékot? Kik, miben vannak a számítástechnikai ismeretek hiányán túl lemaradásban attól, hogy nem alkalmazzák az infokommunikáció korszerű technikáit? Mennyire tartja mindezt komoly veszélynek a jövőben? Miért?

6. Próbáljon meg kis kéthasábos táblázatot készíteni a társadalmi és szegénységi kockázatok változásairól: Kik, miért voltak hátrányban húsz-harminc éve, és kik, miért tekinthetők hátrányos helyzetűeknek manapság?

A „rég” ellátórendszerek „új” ügyfelei

A szociálpolitikai és jóléti rendszerek alapjai a második világháború után épültek ki – vagy legalábbis épültek teljesen újjá. Ezek a rendszerek részben méretüknél, részben berendezkedésükben fogva igen nagy tömegű (a fizikában ezt úgy szokás mondani: „nagy tehetetlenségű”) bürokratikus rendszerek, amelyeknek a változása évtizedekig eltartó folyamat is lehet.

Az átalakulást tovább lassítja a hagyományos jóléti rendszerek korábbi sikeressége. Sokan szeretnek úgy gondolkodni, hogy nem is szükséges e rendszerek átalakítása, hiszen a válságok legfeljebb ideiglenesek, és túlkerülvén a megrázkódtatásokon, a leghelyesebb lenne visszatérni a jóléti államok „aranykorát” jelentő működésmódokhoz.

Mások viszont úgy gondolkodnak, hogy a régi rendszerek bármennyire is jól (eredményesen, hatásosan, hatékonyan, kiszámíthatóan) működtek korábban, az idő kerekét nem lehet majd visszaforgatni. Nem pusztán arról van szó, hogy a rendszereket hozzá kell igazítani a változó technikai, gazdasági, társadalmi változásokhoz és igényekhez, hanem arról is szó van, hogy a rendszereknek az eredetitől eltérő funkciókat kell betölteniük.

Ezen eltérő funkciók sorában a legfontosabb feladat az, hogy az „új”, aktív korú, elvileg munkaképes korú és elvileg dolgozni tudó, ám munka és jövedelem nélküli szegények számára is ki kell építeni a szociális biztonságukat érvényesítő jóléti rendszereket. E megközelítés igen erősen épít arra a megfigyelésre, hogy az új problémáknak a régi szervezeti keretekben történő megoldási kísérletei kudarcot vallottak. Bármennyire is igyekeztek a jóléti rendszerek az új problémákat is a korábbi jogosultsági és intézményi keretekben orvosolni, bármennyire is megpróbálták a kereteiket úgy tágítani, hogy az új ügyfelek problémáira is választ adjanak, ez nem igazán sikerült nekik.

Nem tagadható, hogy valamilyen szinten bővültek az ellátások és ellátási formák, mégis indokolt sikertelenségről beszélni, hiszen

- az új, aktív korú ügyfélkört és gyermekeiket nem sikerült a szegénységtől megvédeni;
- maguk az intézmények is komoly válságokba sodródtak, még a korábbi funkciókat is egyre súlyosabb nehézségek árán képesek csak betölteni.

További vitatott kérdés az, hogy vajon e sikertelenségek mennyiben tudhatók be annak, hogy

- a jóléti rendszerek szakmai, intézményi és jogosultsági tartalmaiban túl nehézkesnek bizonyultak arra, hogy igazodjanak a változó körülményekhez;
- avagy hogy a jóléti eszmények olyan politikai támadások kereszttüzébe kerültek, hogy már eredeti céljaik is megkérdőjeleződtek.

A foglalkoztatáspolitikai átrendeződése

A foglalkoztatáspolitikai alapvető intézményei, jogosultsági rendszerei is a második világháború után alakultak ki. Ez a korszak a háború utáni újjáépítés, a gyors gazdasági fejlődés és foglalkozásbővülés időszaka volt – azaz jellemzően több volt a betöltetlen álláshelyek, mint az álláskeresők száma. A foglalkoztatáspolitikai alapvető funkciója akkor is, azóta is az egyik legfontosabb gazdasági erőforrás, a munkaerő biztosításához való hozzájárulás volt.

A foglalkoztatáspolitikai már korai szakaszaiban is fontos feladatának tekintette a munkaerő-piaci hátrányok enyhítését. Ilyen irányban a legfontosabb korai „aktív eszközökként” olyan támogatási formák jelentek meg, mint

- a hátrányokkal jellemezhető munkát keresők munkába lépését támogató bértámogatások, járulék- és adókedvezmények, amelyek arra építettek, hogy a támogatási idő alatt a munkát kereső kellő igyekezettel

„beválhat”, a korábbi hátrányok megszűnhetnek, azaz hogy a munkaadó nem fogja őt elküldeni, hiszen egy új, akár támogatott munkába álló újabb kockázatokat, bizonytalanságokat jelenthet számára;

- a felnőttképzés, különösen a szakmai végzettséget nyújtó képzés különböző „iskolai” és iskolán kívüli formáihoz való hozzáférés támogatása.

A technikai-technológiai fejlődés, a gazdasági válságok és a válságokból való kilábalások okozta igen komoly átrendeződések – különösen az olajválságok utáni időszakban – a munkanélküliség új sajátosságait állították előtérbe. Bár összességében megegyezhetett az álláskínálatok és a munkát keresők száma, mégis mások voltak azok az emberek, akik munkát kerestek, mint akiknek állást kínáltak. Ezt a fajta, „strukturálisnak” jellemzett munkanélküliséget mindenekelőtt a következők jellemzik:

- Területileg máshol, olykor távoli régiókban, máskor nehezen megközelíthető településeken élnek a munkát kereső munkanélküliek, mint ahol fejlődik a gazdaság, ahol új munkahelyek jönnek létre.
- Teljesen más a munkát keresők végzettsége-képzettsége, mint amilyen végzettségekkel és képzettségekkel be szeretnék tölteni üres álláshelyeiket a munkaadók. Jellemzően: a korábbi gazdasági szerkezetben meghatározó ipari-mezőgazdasági „árutermelő” képzettségekre nincs már szükség – az új, szolgáltatási ágakban nélkülözhetetlen kommunikációs képességekkel-jártasságokkal bíró, idegen nyelven és korszerű infokommunikációs technológiai csatornákon keresztül is jól kommunikáló, alapvetően: érettségizett és diplomás (lásd fentebb) munkát keresőkből pedig hiány mutatkozik. Vagyis a munkakereslet és munkakínálat közötti képzettségbeli feszültség egyfelől az iskoláztatás szintjében, másfelől a szakmai orientációkban jelentkezik.

Ezt a strukturális problémát a foglalkoztatáspolitikák döntően

- a különféle földrajzi mobilitások – áttelepülések, heti és napi ingázások, különféle távoli munkahelyen betöltött átmeneti, gyakornoki állások stb. – támogatásával;
- valamint az átképzések tömegessé tételével, az „egy életen át tartó tanulás” feltételeinek kiépítésével igyekeztek áthidalni.

A strukturális jellegű munkanélküliség kezelésének foglalkoztatáspolitikai alapgondolata a munkaerőpiacok rugalmasabbá tétele, dinamizálása volt. Az volt a remény, hogy a mozgásba hozott, az átrendeződéseket könnyítő-gyorsító dinamizmusok, földrajzi és társadalmi mobilitások révén egy újfajta, rugalmas és dinamikus egyensúlyi állapot fog kialakulni a munkaerő-piaci keresletek és kínálatok között.

A XX. század utolsó évtizedeire világossá vált az, hogy bármennyire is fontos, megkerülhetetlen gazdasági, társadalmi, szociális követelmény a munkaerőpiacok rugalmasabbá tétele és dinamizálása – mindez szükséges, de nem elégséges követelmény a munkanélküliségi problémák orvoslásához. A munkaerőpiacok alapvető változásai mellett nem elégséges csupán a strukturális meg nem feleléseket kiegyenlíteni. A változások legfontosabb sajátosságait a következőkben foglalhatjuk össze:

- A piacok, így a munkaerőpiacok keretei, határai egyre kevésbé a nemzetállami határok – a piacok részben határokon túlnyúlóak, a Föld egészére kiterjednek.
- Mindez számos újfajta munkakört is globálissá tesz – a sok utazással járó üzleti munkaköröktől, az egy helyről az egész világot kiszolgáló call centereken keresztül az otthonról végezhető távmunkákig.
- Emellett azonban – különösen a szolgáltatások területén, gondoljunk a vendéglátástól a fodrászon át a gyermekfelügyeletig igen sok területre – egyre meghatározóbbak a lokális keretek. (Az interneten keresztül bármilyen árut megrendelhetünk a Föld bármely pontjáról, és internetes utalással ki is fizethetjük azt – egy kávéra vagy egy sörre azonban csak a következő sarokig vagyunk hajlandók elmenni.)

- A szolgáltatási szektor növekedése együtt jár az átlagos üzemméretetek csökkenésével: a megszűnő nagyipari üzemek helyett egyre több ember dolgozik a kereskedelem, vendéglátás és más szolgáltatási ágak kisvállalkozásaiban, sőt gyakran egy-két személyes, önfoglalkoztató mikrovállalkozásaiban is.
- A munkaerőpiac lefelé kirekesztő „antiszociális” természete miatt a munkát keresők túlnyomó többsége igen képzetlen, de ezen túl is számos társadalmi-munkavállalási hátrány sújtja őket – fogyatékoság, egészségi, családi problémák, előítéletekkel terhelt „másságok”, települési hátrányok stb.
- A globálissá szélesedő produktivitási kényszerek közepette a képzetlen, korlátozott produktivitású munkaerő számára egyre lehetetlenebbé válik teljes munkaidőben, versenyképesen értéket előállító, produktív elfoglaltságot találni.
- Viszont az új szolgáltató szektorok rohamosan növekvő számban alkalmaznak képzetlen munkaerőt is – a pizzafutároktól és alpinista technológiával ablakot mosóktól a szállodai szobaasszonyokig és a szépségipar műkörömépítő alkalmazottjaiig.

Ebben az új helyzetben a foglalkoztatáspolitikai feladata is átrendeződik. Míg korábban alapvetően úgy működött, hogy a külső adottságként felfogott gazdasági igényekhez próbálta meg „hozzáigazítani” a munkaerő-kínálatot (pontosabb így fogalmaznunk: igyekezett segíteni a munkát keresőket a keresletekhez való igazodásban), addig az új helyzetben a foglalkoztatáspolitikai is – a korábbi mobilitást támogató és képzési feladatainak, az álláskeresési rugalmasságok és dinamizmusok támogatásának megtartása, felerősítése mellett – egyre aktívabb, cselekvőbb gazdasági funkciókat vállal fel olyan területeken, mint

- a lokális gazdaság fejlesztése, stimulálása – különösen az elmaradott térségekben;
- különféle alternatív, foglalkoztatási innovációk létrejöttének és működésének támogatása (például foglalkoztató civil szervezetek, közösségi alapokon szerveződő kisvállalkozások, szövetkezetek, munkaerő-kölcsönzés stb.);
- működő és újonnan induló cégeknek nyújtott beruházási, munkahely-teremtési támogatások;
- a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű embereket foglalkoztató vállalkozásoknak nyújtott piacfejlesztő, „piacnyerő”, kereskedelmi kapcsolatokat építő támogatások, például marketing- vagy reklámtevékenységek támogatása;
- a piacokra jutást támogató egyéb (pl. jogi, könyvelői, vállalatsszervezési, termék- és szolgáltatásfejlesztési támogatások stb.);
- a nyílt piaci munkavállalást megalapozó, munkatapasztalat-szerző átmeneti, tranzitfoglalkoztatások támogatása;
- közhasznú, közcélú munkák támogatása.

Az aktívabb gazdasági részvétel mellett szintén fontos új fejlemény az is, hogy a foglalkoztatáspolitikai egyre aktívabban közreműködik a munkavállalást ellehetetlenítő, nehezítő szociális problémák leküzdésében is. Ilyen irányú fejlemény az, hogy

- a munkaerő-piaci szervezetek munkaközvetítői, munka-tanácsadói munkakörökben egyre jelentősebb arányban alkalmaznak szociális szakembereket, szociális munkásokat; és
- a foglalkoztatáspolitikában is általánossá válnak a szociális munka gyakorlatában megszokott, az ügyfél és a segítő közötti megállapodásokra épülő együttműködések.
- Felismervén azt, hogy az embereknek nem lehet más szociális ellátásokhoz hasonlóan „munkát adni”, hanem mindenki csak magának tud „munkát keresni”, a munkához jutási támogatások, szolgáltatások körében

egyre jelentősebbé válnak azok a szociálismunka-tartalmak, amelyek igyekeznek alkalmasabbá tenni a munkanélkülieket arra, hogy munkát keressenek. A munkakeresésre való alkalmasság, motiváltság, elszántság és önbizalom javítása az objektív, szociális, egészségügyi, képzési nehézségek leküzdésén túl magában foglal olyan feladatokat, mint

- a munkaerő-piaci keresletekről (álláslehetőségekről, bérkilátásokról, munkafeltételekről) való ismeretek gyarapítását;
- önismeret, önkép, önbizalom erősítését részben abban, hogy mire alkalmas, mire képes, miben állja meg a helyét a munkát kereső, részben abban, hogy mit akar, mihez érez elszántságot, eltökéltséget, ambíciót magában;
- szerepe van az elszántságok, ambíciók, önbizalmak erősítésének – ami igen gyakran a tartós munkanélküliség alatt kialakuló önbizalomhiányok, akarathiányok, depresszív hangulatok leküzdését is jelenti;
- fontos a személyes kapcsolatok, jellemzően a szűk ismeretségi-rokonsági körön túlnyúló „távoli ismerősökkel” való kapcsolatok újjáélesztése (a közeli ismerősök munkaerő-piaci horizontja jellemzően éppolyan szűk, mint azoké, akik munkát keresnek; ha azonban a volt osztálytársak, a gyerek osztálytársának a szülei vagy az ismerős boltosok is tudhatnak a munkakeresési szándékokról, akkor a piaci perspektívák és az igénybe vehető személyes segítségek köre kitágul);
- ennyiben a közösségi munka eszközei is az álláskeresési támogatások fontos elemévé válnak.
- A munkaerő-piaci szervezetek aktív programjait (képzési, közmunka- és egyéb programjait) kiegészítik különféle egészségügyi, szociális, gyermekjóléti „rásegítő” komponensek, ebben az értelemben az aktív programok egyre komplexebbé válnak.
- A foglalkoztatáspolitiká egyre aktívabban együttműködik a különféle jóléti intézményekkel, szervezetekkel, így különféle szociális, egészségügyi, oktatási, gyermekjóléti, mentálhigiéniai és addiktológiai szolgáltatókkal;
- sőt számos jóléti állam a foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai ágazatai közötti szervezeti összevonásokat, integrációkat is végrehajtott.

A munkaerő-piaci keresletösztönző politikák

A korábbi korszak foglalkoztatáspolitikáját azzal jellemeztük, hogy az igyekezett a „súrlódásos” és „strukturális” jellegű munkanélküliségi problémákat orvosolni, ezért az állást keresőknek – döntően munka nélküli ügyfeleknek – az új munkahelyekig vezető útját iparkodott könnyebbé, gyorsabbá, kényelmesebbé tenni, továbbá megpróbált enyhíteni a munkát kereső ügyfelek munkavállalást hátráltató, nehezítő körülményein – például képzéssel. Mindez azt jelentette, hogy a foglalkoztatáspolitiká szinte kizárólag a munkaerőpiacok kínálati oldalával foglalkozott: a munkaerő számára igyekezett jobb helyzetet teremteni.

Az új korszak foglalkoztatáspolitikája aktívabb gazdasági szerepkör betöltését követeli meg a foglalkoztatáspolitikától. Ezt az aktív gazdasági szerepkört azzal jellemezhetjük, hogy

- a foglalkoztatáspolitikába beépülnek az olyan ösztönző támogatások, amelyek élénkítik a munkaerőpiacot, stimulálják a nehéz helyzetben élők munkaereje iránti keresletet;
- ezek a keresletösztönző támogatások döntően azt célozzák meg, hogy a munkaerő-piaci hátrányokkal jellemezhető emberek foglalkoztatásával járó produktív kockázatokat megosszák a munkaadó és a társadalom között;
- jellemzően olyan eszközökkel, amelyek célzottan „olcsóbbá teszik” a célcsoportokhoz tartozó emberek foglalkoztatását.

- Az ilyen foglalkoztatással járó költségek csökkentésének eszközei a különféle határozott időre szóló bértámogatások, adó- és járulékkedvezmények lehetnek. Ezek jelentős segítséget adhatnak a legnagyobb munkaerő-piaci hátránytényezőnek, a munkatapasztalat hiányának leküzdéséhez, jól dinamizálhatják a bemerevedett, tartós munkanélküliséggel jellemezhető csoportok, rétegek munkavállalását – viszont tartós, fenntartható foglalkoztatáshoz ritkán vezetnek (a munkaadók az esetek túlnyomó többségében elbocsátják a munkavállalókat a kedvezmények lejártával).
- A fenntartható, tartós foglalkoztatás érdekében tartósan csökkentik a hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatásának költségeit, például az alacsony béreket terhelő adók, elvonások szisztematikus csökkentésével. (A bér részben azért alacsony, mert rossz munkavégző képességű, tanulatlan embereknek a teljes munkaidős elfoglaltságért is jellemzően alacsony bér jár, részben azért, mert egyre kisebb eséllyel lehet teljes munkaidős produktív elfoglaltságot találni számukra, és így az atipikus, részmunkaidős foglalkozásokban csak a részdíjre járó részbért lehet megkeresni).
- Ugyanis bármennyire is nehéz szembesülni ezzel, a képzetlen, komoly hátrányokkal bíró emberek számára az alacsony bérű foglalkoztatás is lényegesen több és jobb a semminél – mind a munkát kereső, és a rossz munkával is bért kereső, jobb munkalehetőségek irányába esélyeket nyitó munkavállaló, mind pedig a társadalom számára.

Mindezeket a keresletösztönző támogatásokat értelmezhetjük úgy is, hogy a foglalkoztatáspolitikát átfogó, általános céljává vált olyan gazdasági környezetet teremteni, amely a foglalkoztatás bővülésében, új munkahelyek teremtésében érdekeltté teszi a vállalkozásokat, a gazdasági szereplőket is. És miután a munkaerőpiac természete szerint „lefelé” szorít ki, a munkanélküliek, különösen a tartósan munkanélküliek jellemzően képzetlen, társadalmi és munkavállalási hátrányokkal sújtott emberek – ezért a foglalkoztatás bővítése rövid távon csak úgy képzelhető el, ha közülük is többen dolgoznak, ha közülük is több embert foglalkoztatnak. (Hosszabb távon a képzettség általános színvonalának, az érettségi és a diploma minél általánosabb, nagyobb tömegű megszerzésének van döntő súlya – ám a hasonló változások, képzési reformok még igen gyors oktatási expanzió mellett is csak lassan érhetnek be.)

Ha sikerül a foglalkoztatáspolitikát alapvető céljává emelni az olyan befogadóbb gazdasági környezet, atmoszféra kialakítását, amely a nehezen foglalkoztatható emberek számára is munkaalkalmat teremt, akkor számot kell vetni azzal, hogy az államok és kormányok miképpen befolyásolhatják a piaci környezet működését.

Ezen a területen komoly súlya van az

- „emberi tőke” felértékelődését megalapozó oktatási, egészségügyi és szociálpolitikáknak;
- a gazdaság működését elősegítő infrastruktúra-fejlesztéseknek – az utak, a közlekedés, a kommunális és telekommunikációs hálózatok fejlesztésének;
- a gazdasági környezet fejlettségének, mindenekelőtt a tágran értelmezett gazdasági szolgáltatások fejlettségének – például a bankszektor, a pénzpiacok kiszámíthatósága, képzési, tanácsadói, kutatói-fejlesztői szolgáltatások, kapacitások stb.;
- illetve a területi egyenlőtlenségeket enyhítő vidékfejlesztési és urbanizációs politikáknak.

Ám mindezek mellett is a legfontosabb állami-kormányzati lehetőség a fiskális politikák, az elvonási és támogatási politikák foglalkoztatást bővítő eszközeinek kiaknázása, vagy legalábbis a foglalkoztatás bővülését ellenösztönző hatásainak minimalizálása.

Elvonások és támogatások munkára ösztönző összehangolása (Érje meg dolgozni!)

Sokan leegyszerűsítik az állami újraelosztási politikákat azokra az állami jövedelmi programokra, amelyek valamilyen jogcímen közvetlenül pénzt adnak az embereknek. Márpedig az állam nemcsak szociálpolitikai ellátások keretében

adhat pénzt az embereknek, hanem más, közvetett úton is befolyásolhatja a jövedelmek alakulását. Nyilvánvalóan, a jövedelmek átrendezésének másik legfontosabb eleme az adók, elvonások rendszere.

A foglalkoztatás bővítésének irányába ható legátfogóbb módosítási irányok az elvonások rendszerének alakulásában a következők:

- a jövedelemszerzést némiképp „büntető”, a jövedelemtulajdonosokat közvetlenül érintő egyenes (direkt) adók és elvonások (vállalati nyereségadók, személyi jövedelemadók és járulékok) kulcsainak csökkentése;
- ezen belül is elsősorban az alacsony jövedelmeket terhelő elvonási kulcsok csökkentése;
- az adóigazgatás eszközeinek alkalmazása az alacsony jövedelmeket kiegészítő, felhúzó szociális támogatások folyósítására (pl. tax credit);
- a „bérmunkás” alkalmazottak létszámának és a csökkenő elvonási kulcsok hatásaként előálló járulék- és adóbevétel-kiesésnek az ellensúlyozása a közvetett adók (fogyasztást és vagyont terhelő adók) kulcsainak a növelésével és kiejesztésével;
- valamint a nem adójellegű bevételek növelése (az állami közszolgáltatásokat igénybe vevők által fizetendő térítési díjak, hozzájárulások, illetékek emelése vagy az állami vagyon értékesítése stb.).

Amint erre a későbbiekben visszatérünk, az állami bevételek átrendeződése mellett sem gyakran sikerül az állami kiadások biztonságos fedezetét a korábbi magas szinten előállítani – ezért az állami kiadások, köztük a jóléti kiadások csökkentését is elkerülhetetlennek szokás tartani az egyensúlyok fenntartása érdekében.

Hasonló átalakulások tehát az államháztartás kiadási oldalán, ezen belül az állampolgárokhoz eljutó jövedelmi újraelosztás dolgában is megfigyelhetők. Az állami újraelosztás, a költségvetési politika is azzal a kihívással szembesül, hogy

- egyfelől csak annyit (tehát: kevesebbet) költhet, mint amennyi kiadásra a bevételek fedezetet nyújtanak;
- másfelől pedig a jövedelmi programokat át kell rendeznie olyan formákba, amelyek a gazdaságot és a jövedelemtermelést nemhogy nem veszélyeztetik, hanem inkább segítik.

Mit mutatnak a számok?

*Az szja, a munkavállalói és a munkaadói tb a munkaerőköltség százalékában, 2004
 (Egyedülálló, gyermektelen, átlagkeresetű személy esetében)*

	Szja	Munkavállalói tb	Munkaadói tb	Összesen
Belgium	20,5	1,07	23,0	54,2
Németország	16,2	17,3	17,3	50,8
Svédország	18,1	5,3	24,6	48,0
Franciaország	9,4	9,8	28,2	47,4
Magyarország	9,0	9,9	26,9	45,8
Olaszország	14,0	6,9	24,9	45,8
Ausztria	8,4	14,0	22,5	44,9
Finnország	19,5	4,9	19,4	43,8
Csehország	8,4	9,3	25,9	43,6
Hollandia	7,3	22,2	14,0	43,5
Lengyelország	5,1	21,1	17,0	43,2
Szlovákia	5,8	9,9	26,3	42,0
Dánia	30,4	10,5	0,5	41,4
Spanyolország	9,7	4,9	23,4	38,0
Görögország	0,5	12,5	21,9	34,9
Portugália	4,5	8,9	19,2	32,6
Luxemburg	7,9	12,1	11,9	31,9
Egyesült Királyság	14,5	7,8	9,0	31,3
Írország	9,6	4,5	9,7	23,8

*Forrás: OECD, idézi: Világgazdaság, 2005. március 16., 20. old. Idézi: Dr. Losoncz Miklós:
 A magyar versenyképesség forrásai nemzetközi összehasonlításban.*

1. Mekkora a foglalkoztatást terhelő elvonások különbségei az egyes országokban?
2. Mekkora a különbségek az egyes elvonási formák mértékei között?
3. Milyen következtetéseket lehet tenni a foglalkoztatást és a jövedelmeket terhelő elvonások eltéréseiből?

A hagyományos újraelosztási politikák beérett, hosszú ideig jól bevált elveket követve, kiforrott jogszabályi és intézményi keretekben igyekeztek a szociális biztonság követelményeinek megfelelni. Némi leegyszerűsítéssel: a többé-kevésbé sikeresen fenntartott teljes foglalkoztatottság, mint a jóléti állam fundamentuma mellett, alapvetően az élők munkáját terhelő elvonásokból társadalmilag elfogadott, méltányosnak tartott jövedelmeket biztosítottak annak, akinek nem volt megfelelő saját, piaci jövedelme – elsősorban munkajövedelme, keresete, bére. Ebben a környezetben a „munkára való ösztönzés” kérdése legfeljebb mint *sajátos erkölcsi eltévelyedés*, deviancia problémájával összekapcsolódó kérdésként merült fel, *hiszen aki akart és tudott, az dolgozott; aki pedig nem dolgozott, az azért nem dolgozott, mert jól beazonosított, legitim okok alapján nem volt erre képes* (túl öreg volt, túl beteg volt, vagy még gyerek volt a munkavégzéshez).

A munkára való ösztönzés problémája tehát alapvetően *fegyelmezési és regulázási* problémaként érzékelődött a politikában: ha valaki nem akart dolgozni, ha valaki számára vonzóbb volt a szociális jövedelemből megélni, mint dolgozni, pedig lett volna munkaalkalom – akkor a szó „öztökélés” értelmében kellett, lehetett ösztönözni a munkára. Ennek az ösztökélésnek és a *nemkívánatos, deviáns magatartás szankcionálásának a kézenfekvő megoldásaként az ellátási szintek csökkentése látszott*. Ha valaki számára vonzóbb volt egy adott ellátási szint mellett a munkavégzés helyett önként választani azt, hogy segélyen él, akkor vélelmezhető volt az, hogy az alacsonyabb segélyösszeg már valószínűleg kevésbé lesz vonzó választás a munkavégzés helyett.

Bár sokan szokták továbbra is úgy tekinteni a szociális jövedelmek, különösen a szegényeknek nyújtandó segélyek leszorítását, mint a munkára való ösztönzés kezelési módját, a jellemző szociálpolitikai gondolkodás másképpen értelmezi manapság ezt a fogalmat. *A segélyek leszorítása több szempontból is értelmetlenné vált*, hiszen

- nincsen tapasztalati megfigyelés, bizonyíték arról, hogy bárki is *önként otthagyná munkahelyét*, munkalehetőségét a szociális támogatás megszerzésének reményében (erre legfőljebb a korai nyugdíjazás esetén adódik példa, a segélyek, a munkanélküliségi támogatások esetében szinte soha nem fordul ez elő) – tehát nem érdemes küzdeni a munkaerőpiac önkéntes elhagyása ellen;
- márpedig a segély leszorításával legfeljebb ez a probléma lenne orvosolható;
- viszont a *segélyek leszorítása a szegénység mélyülését eredményezné*, a szegények még kevésbé lennének képesek lépést tartani a társadalmi elvárásokkal – jövedelemben, illetve megjelenés, egészség, informáltság tekintetében;
- ennek hatására pedig *még reménytelenebbül messzire kerülnének a munkaerőpiacoktól*, még kevésbé lenne esélyük arra, hogy bárki is munkát adhatna nekik.

A korábbi fölvetések azonban ráirányították a figyelmet arra, hogy a szociális támogatások elvileg sem lehetnek alkalmasak a munkába állások támogatására, hiszen

- ha túl magasak, akkor vonzóbb választási lehetőséggé teszik a munkán kívüli létet;
- ha túl alacsonyak, akkor reménytelen távolságokba taszítják a munkanélkülieket a munkaerő-piaci elvárásoktól.
- (Az éppen elégséges mértéket pedig nemigen lehet becélni, mindig lesznek, akik a segélyezési szinteket túl magasnak, mások viszont túl alacsonynak fogják tartani – éppen elégnek szinte soha senki.)

Mindebben semmi meglepő sincsen: a segélyezést, a hagyományos szociális támogatásokat nem a munkába lépés ösztönzésére, hanem a még társadalmilag elfogadható jövedelmi garanciák érvényesítésére „találták ki”.

A munkára való ösztönzés eredeti, szó szerinti értelmezésére törekedve – tehát nem az öztökélés, fegyelmezés, büntetés értelmében alkalmazva – sokkal inkább bátorítást, biztatást kéne, hogy jelentsen, illetve a megfelelő érdekeltségek megteremtésére kellene irányulnia. Ezt a tartalmat szokta az OECD és az Európai Unió az „*Érje meg dolgozni!*” („*Making work pay!*”) jelszavával, címszavával érzékeltetni.

Az új, korszerű szóhasználatban tehát a munkára való ösztönzés:

- Egyrészt azt jelenti, hogy *az embereket képessé tegyük a munkára*, vagyis a foglalkoztathatóság javítására irányuló aktív munkaerő-piaci és szociális politikákat takarja – így igen nagy hangsúllyal az oktatási, felnőttképzési és átképzési programokat helyezi előtérbe.
- Másrészt olyan *prémiumrendszereket* jelent, amelyek újraelosztási „rásegítésekkel”, a sajátos munkába állást és az ezzel járó életformaváltást támogató jogosultságokkal teszik érdekeltté a munkanélkülieket a munkavállalásban. Ezek a politikák mindenekelőtt a reálisan elérhető, azaz alacsony keresetű, alacsony bérrel járó munkák elvállalását akarják bátorítani, ösztönözni. Az alacsony keresetet kiegészítő jövedelmeket is figyelembe véve ugyanis a korábbi segéltnél már valóban érzékelhetően magasabb jövedelmi szint válik lehetővé, ilyen kiegészítésekkel már valóban megéri dolgozni.
- Harmadrészt, a szociális *támogatások címzettje gyakran nem is a munkavállalási nehézségekkel küzdő egyén, hanem az a munkaadó*, aki hajlandó a nehezen foglalkoztatható, bármilyen ok miatt alacsony termelékenységű munkavállalót alkalmazni. A nehezen alkalmazható munkavállalók iránti keresletet ösztönző intézkedések alapvetően olcsóbbá teszik a problémás munkavállalók foglalkoztatását, s ezzel igyekeznek kompenzálni a korlátozott munkavégző képességükből származó munkaadói kockázatokat. (Ilyen keresletélénkítő támogatási formák Magyarországon a különféle Start-kártyák.)

Hogy a munkára való ösztönzés kiemelt elvvé vált a szociálpolitikai támogatások körében – ez komoly átrendeződést, és komoly zavart okozott.

Nem csupán arról van szó, hogy a szociális jövedelmek pénzügyi kereteiből olyan új feladatokra is költeni kell, amelyekre korábban nem – miközben már a hagyományos ellátások finanszírozása is megoldhatatlan gondot okoz. Hanem elviekben is megingott egy korábban magától értődnének vélt alapszabály: szociálpolitikai támogatásra való jogosultságot nemcsak annak esetében kell elismerni, akinek nincs munkája – és addig, ameddig nincsen munkája –, hanem a munkába való belépés támogatása is pénzbe kerül. Ez a hagyományos gondolkodásmódban igen eretnek felvetés: pénzt szánni annak, aki dolgozik? Vagy az előzőeket is figyelembe véve: pénzt szánni annak, aki hajlandó munkanélkülieket alkalmazni? Hiszen ők a korábbi elvek szerint nem tekinthetők semmilyen ok alapján a szociálpolitika ügyfelének.

A szociális jövedelmek átrendeződése

A szociális jövedelmek átrendeződésének legfontosabb okait és tényezőit már jeleztük a korábbiakban, de talán érdemes összefoglalva áttekinteni azokat:

- A társadalmi hátrányok *egyre kevésbé köthetőek demográfiai kategóriákhoz*, csoportokhoz, hanem *egyre erősebb és meghatározóbb tényező a saját jövedelemmel, munkajövedelemmel való rendelkezés vagy annak hiánya*, illetve az olykor élesen elkülönülő munkaerő-piaci szegmensek között és az egyes szegmenseken belül is növekvő bérkülönbségek mellett a munkával szerzett jövedelem mértéke. Míg a demográfiai kategóriákkal körülírható hátrányok enyhítését olcsó adminisztrációval, erős jogi-jogosultsági garanciákkal, teljes lefedettséggel képesek voltak enyhíteni az univerzális eszközökkel működő támogatások, addig az új típusú hátrányok az univerzális módszerekkel egyre kevésbé kompenzálhatóak.
- A foglalkoztatás mutatói igen ellentmondásosan alakulnak. Miközben alapvetően a női foglalkoztatottság növekedése miatt számos országban nő a foglalkoztatottak száma, aközben egyre magasabb azon foglalkoztatottaknak a száma, akik nem teljes munkaidőben, részmunkában, atipikus munkarendben dolgoznak. *A részmunkaidős foglalkoztatási formák viszont időarányosan kisebb fizetéssel járnak* – és az *alacsony béren foglalkoztatottak szegénysége* ismét új megoldandó feladatot teremt a szociálpolitikáknak.
- A foglalkoztatás munkaidőben számolt (teljes munkaidőre átszámolt) csökkenése nem csupán azt jelenti, hogy *kevesebb embernek van járulékfizető munkája*, hanem azt is, hogy *a járulékfizetés időtartama* – a későbbi

munkába állás, a gyakoribb és hosszabb megszakítások és a gyakori korai nyugdíjazás mellett – sokak számára *lerövidül*. A növekvő bérkülönbségek mellett a járulékfizetés időtartama is egyre egyenlőtlenebbé válik – ami egyfelől a járulékbévételek kiesését és a társadalombiztosítási alapok zsugorodását eredményezi, másfelől a társadalombiztosítási ellátások színvonala és jövedelmi kiegyenlítő hatása is romlik.

- Növekvő összegeket fordítanak a munkanélküliségi ellátásokra, ezen belül is dinamikusan nőnek az aktív foglalkoztatási programok és a munkára ösztönző támogatások ráfordításai.
- A társadalomstatisztikai-demográfiai és a korábbi járulékfizetéssel szerzett biztosítási alapú jogosultságok elbizonytalanodása mellett növekvő jelentőségűek az egyenlőtlenségekre kétségkívül reagáló jövedelemtesztekre épülő, rászorultsági elvű támogatások, segélyek – annak ellenére, hogy a jövedelemtesztek alkalmazása igen erősen szegénységi-munkanélküliségi csapdahelyzeteket előállító, munka-ellenőztető hatású támogatások. (Nem éri meg a jövedelmi küszöbnél kicsit több jövedelemre szert tenni, mert azzal nettó jövedelemcsökkenés állhat elő – miközben a szociális támogatásnál sokkal nagyobb összegű munkabérre általában kicsik a remények.)
- Bár az adózás rendjébe, mértékébe nem szokás megpróbálni belekeverni szociális szempontokat, az adóigazgatási eszközöknek a szerepe jelentősen nő a szociális ellátások működtetési körében. Nem csupán abban, hogy az amúgy is jövedelemmérésre, jövedelemtesztelésre berendezkedett adóhatóságok kezébe kerül a jövedelem- és vagyonmérés felelőssége a segélyek megállapításakor is. Hanem abban, hogy számos esetben az univerzális elvű támogatásokat is differenciálják azok adóalapba való beszámításával (skandináv országok – az ugyanolyan összegű támogatásból többet von vissza az adó, ha mellette több a jövedelem, kevesebbet, ha nincsen vagy kevés), vagy hogy az igen alacsony, részmunkaidős béreket kiegészítő szociális támogatásokat az adóhatóság csatornáin keresztül juttatják el a jogosultaknak (Nagy-Britanniában ilyen a „tax credit”).

A nyugdíjrendszer kihívásai: időskori jövedelembiztonság és fenntarthatóság

A Beveridge nevéhez köthető felosztó-kirovó rendszerek a társadalmi és gazdasági változások hatására súlyos nehézségekkel találták szembe magukat. A foglalkoztatottak, a járulékfizetők létszámának csökkenése mellett növekedésnek indult a nyugdíjban részesülők száma. Vagyis csökkenő bevételekből elvileg több embernek kellett összességében nagyobb összegű ellátást folyósítani.

A járulékfizetők számának csökkenése a már ismertetett tényezők eredménye:

- A gazdasági átrendeződés, az ipari és mezőgazdasági ártermelés erőteljes leépülése következtében csökken a foglalkoztatottak száma.
- A foglalkoztatottak körében csökken a „jó járulékfizető” alkalmazottak, a bért munkások aránya, és nő a rendszertelen jövedelemmel bíró, más jellegű tőke- és munkajövedelmekből élők aránya.
- A közép- és felsőoktatási expanzió hatására az emberek később kezdenek el dolgozni.
- A foglalkoztatási bizonytalanságok, a foglalkoztatás rugalmassága, azaz a különféle munkaerő-piaci távollétek (munkanélküliség, anyasági távollétek stb.) miatt nő a járulékfizetést megszakító periódusok gyakorisága és hossza.
- Nő a korai nyugdíjazások – közte a rokkantnyugdíjazások – száma.
- Összességében a korábban jellemző, gyakorlatilag a teljes munkaképes lakosságot bevonó, 16–60 éves korig tartó folyamatos munkaviszony és járulékfizetés helyett a lakosság kisebb aránya foglalkoztatott, inkább 25 éves korban kezdenek el dolgozni, sokan már 50–55 éves korukban nyugdíjba mennek, és még ebben az igencsak lerövidített járulékfizetési életszakaszban is gyakran megszakítják járulékfizető munkáikat.

A nyugdíjban részesülők száma a következők miatt növekszik:

- Nő a fiatalabban is nyugdíjazottak létszáma – a nyugdíjrendszer igen gyakran, az idősebb munkavállalók esetében jellemzően „munkaerő-piaci” támogatássá válik: a munkaerő-piaci bizonytalanságok közepette a szociális biztonságot gyakran a nyugdíjazásban találják meg mind a jóléti intézmények, mind a bizonytalanságok között élő emberek.
- Bár egyelőre inkább csak a közeljövő bizonyosan kalkulálható fejleménye a háború után született, nagy létszámú „baby-boom” generációk nyugdíjba vonulása, nyomaiban már ma is érzékelhetők a demográfiai változások: nő a 60 feletti generációk létszáma (és ezzel együtt csökken a gyerekek és az aktív korú generációk létszamaránya).
- Nő a várható élettartam, az emberek idősebb korokban halnak meg – azaz hosszabb ideig kapják meg a nyugdíjaikat. Egy-egy ember életpályájára vetítve a makroszintű változásokat, az mondható, hogy míg korábban az emberek legalább 40 évig (16–60) fizettek járulékot, és 10 éven át kaptak nyugdíjat, addig manapság gyakran csak 25-30 évig fizetnek járulékot, viszont akár 30-40 éven át is kaphatnak nyugdíjat.

Ha a meglevő forrásokból, a képződő nyugdíjalapokból nem lehet kifizetni az éppen aktuálisan jog szerint járó nyugdíjakat, akkor a nyugdíjrendszer fenntarthatósága érdekében meg kell próbálni

- vagy a bevételeket növelni;
- vagy a kiadásokat csökkenteni;
- vagy mindkét lehetőséggel egyszerre élni.

A nyugdíjalapok bevétele az átlagos elvonások és a járulékfizetők számának szorzata. Bevételeket akkor lehet növelni, ha vagy az egyik, vagy a másik, vagy mindkét szorzótényezőt növeljük.

A bevételek növelésének legkézenfekvőbb eszköze a járulékkulcsok emelése, és ezáltal az átlagos elvonások mértékének növelése lenne, ám az adminisztratív eszközökkel kikényszerített, a produktivitással, termelési értéktöbblettel együtt nem járó foglalkoztatási költség-növekedés szinte mindig a foglalkoztatás csökkenését vonja magával. Lesznek olyanok, akik korábban dolgoztak, ám a foglalkoztatási költségeiket a munkaadók nem tudják kigazdálkodni, emiatt vagy kénytelenek lesznek elküldeni őket, vagy, szélsőségesebb esetben, kénytelenek lesznek bezárni (vagy másutt megnyitni) az üzemet. A foglalkoztatás csökkentése viszont további gondokat eredményez a nyugdíjrendszer fenntartásában – vagyis a járulékkulcsok emelésének kézenfekvő eszköze nemhogy megoldást nem eredményez, de még inkább a gondokat mélyíti.

A bevételek növelésének másik útja a járulékalapok kiszélesítése, vagyis a járulékfizetési kötelezettségek kiterjesztése olyan jövedelmekre és munkatevékenységekre, amelyek után korábban nem kellett járulékot fizetni. Ez viszonylag könnyen megtehető az alkalmazásból származó béreken felüli más munkajövedelmekkel (megbízási díjakkal, honoráriumokkal, alkalmi munkajövedelmekkel), ám gyakorlatilag lehetetlen a tőkejövedelmeket járulékkoltatni.

A kiadások csökkentésének lehetőségeiről is gondolkodhatunk éppúgy, mint a bevételekről: a nyugdíjassza kiadásait megkapjuk, ha a nyugdíjban részesülők számát megszorozzuk az átlagos nyugdíjellátás összegével. A kiadásokat is akkor tudjuk csökkenteni, ha vagy az egyik, vagy a másik, vagy mindkét szorzótényezőt csökkentjük.

Az átlagos nyugdíjmérték csökkentésének igen korlátozott lehetőségei vannak. A már megszerzett nyugdíjjogosultságokból visszavenni alkotmányos és politikai okokból sem lehetséges – az alkotmány védi a szerzett jogokat; politikailag pedig komoly felháborodást okozna a nyugdíjak visszavétele. (És ne feledjük, a nyugdíjrendszerek kérdése politikailag már ma is, és egyre inkább döntő politikai kérdéssé válik: a nyugdíjasok választói-szavazói hatalma már ma is igen nagy, és ez csak nőni fog. Mindez igen komoly kihívás a fejlett országok politikai stabilitása és gazdasági versenyképessége szempontjából: a választásokat egyre inkább a jövedelemcentralizálásban, a jövedelmek központosításában és újraelosztásában érdekelt lakossági csoport dönti el.)

Így azután az átlagos nyugdíjmértékek csökkentésére csak lassú és trükkös (nem mindenkinek szembetűnő) megoldások maradnak – mint a következők:

- A járulékalapok növekedésénél (változatlan foglalkoztatási létszám mellett a reálbér-növekedésnél) kisebb mértékű nyugdíjmelési automatizmusok – például a nyugdíjak inflációhoz indexelése, vagy az árak és bérek növekedésének átlagával történő „svájci indexálás”.
- Az újonnan nyugdíjazottak esetében a nyugdíj-megállapítás feltételeinek lerontása, a nyugdíjba vonulás előtti pillanatban átlagos bérek és az induló nyugdíjak arányát kifejező „behelyettesítési ráták” csökkentése.

A nyugdíjaslétszámok csökkentése gyakorlatilag lehetetlen feladat: a demográfiai folyamatok hatására növekedni fog a nyugdíjasok száma, ennek legfeljebb az ütemét lehet visszafogni, pl. a nyugdíjkorhatár vagy az átlagos nyugdíjazási életkor növelésével.

A bevételek növelésére és a kiadások csökkentésére egyszerre „gyógyírt” kínáló megoldások közül két jellemző orientációt érdemes megemlíteni:

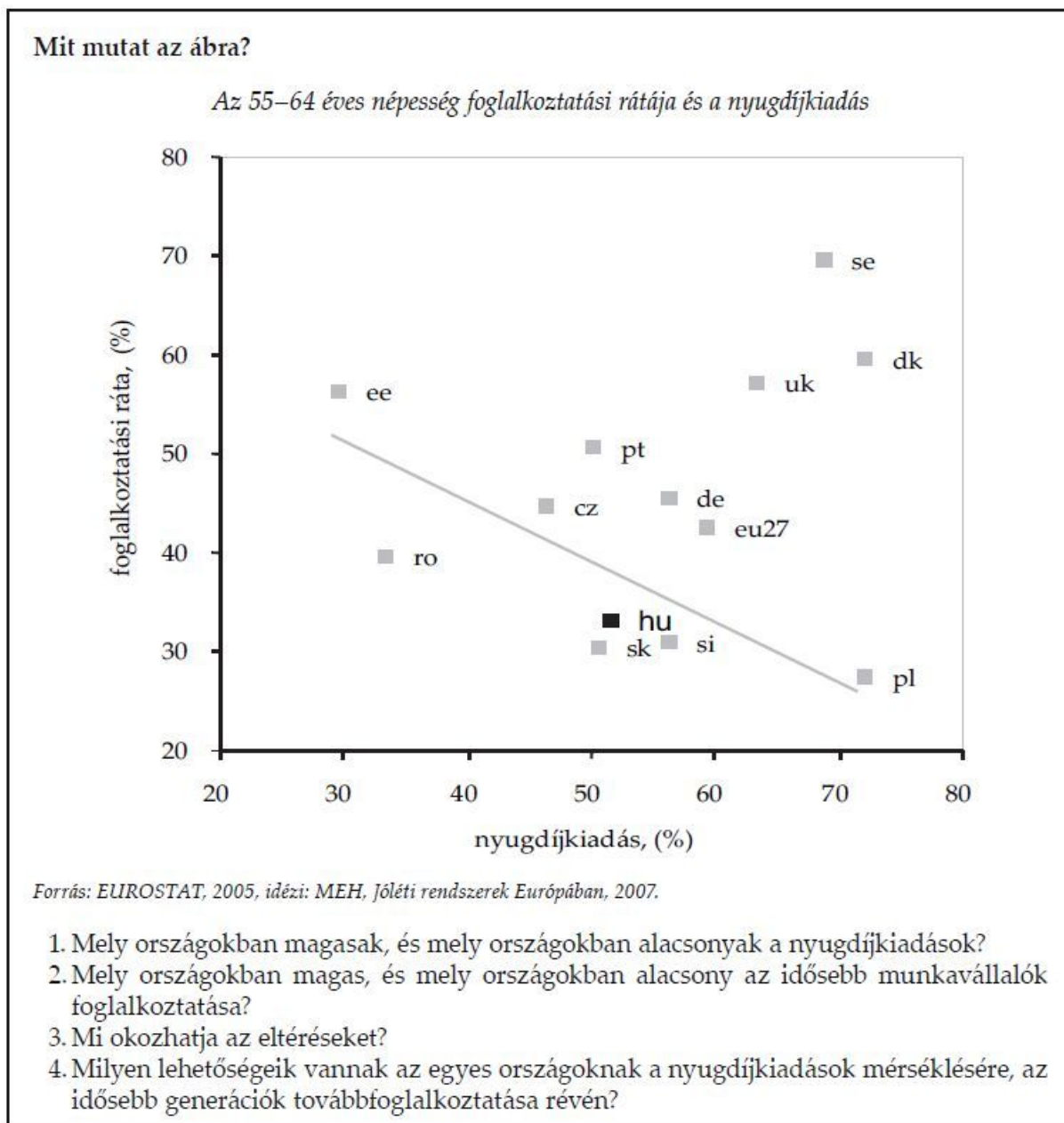
- A „biztosítási jelleg” erősítését, a nyugdíjrendszeren belüli szolidaritási elemek, átrendezések visszafogását, a nyugdíjaknak a járulékbefizetésekhez történő közvetlenebb összekapcsolását. Ettől a megoldástól sokan azt remélték, hogy növelni fogja a bevételeket azzal, hogy érdekeltté teszi az embereket abban, hogy jövedelmeiket járulékokkal terhelt munkajövedelemként realizálják, ugyanakkor csökkenteni fogja a kiadásokat a „potyautasok”, a megfelelő járulékbefizetéssel nem alátámasztott nyugdíjjogosultságot szerzők kizárásával, létszámuk csökkentésével. Az elképzelések szerinti változások némi javulást hoztak a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságában, ám ennek szociális ára ma súlyosabbnak tűnik a nyereségénél. Ugyanis a munkaviszonyok létesítése messze nem kizárólag egyéni érdekek és szándékok kérdése, nem a „deviáns érdekeltségek” csökkentésével és ellenőrzésével lehet foglalkoztatást bővíteni. Ennek megfelelően nem is annyira a trükközös „potyautasokat”, hanem a stabil munkaviszonnyal nem vagy alig rendelkezőket lehetett kizárni a nyugdíjrendszerből. Ennek hatására mindazoknak az időskori szociális biztonsága is megkérdőjelezhetővé és kétségessé vált, akik a bizonytalanságtól már aktív életkorukban is szenvedtek.
- A másik – egyértelműen sikeresnek tekinthető – „kombinált” megoldás a nyugdíjkorhatárok emelése, az átlagos nyugdíjba vonulási életkor, a „korcentrum” emelése. Ha az emberek később mennek nyugdíjba, akkor nyilvánvalóan kevesebb lesz a nyugdíjasok létszáma, és kisebbek lesznek a nyugdíjkiadások; de az is igaz, hogy ha az emberek tovább dolgoznak, akkor ezzel nő a munkában lévő, foglalkoztatott járulékfizetők létszáma.

A nyugdíjkorhatár emelését sokan lehetetlen feladatnak gondolták. Egyfelől úgy vélték, hogy a hagyományosan 60-62 év feletti emberek nem lehetnek képesek további munkavégzésre, az „aktív időskor”, az „active ageing” politikák meghirdetése irreális. Nem számoltak azonban azzal a ténnyel, hogy az idősödés nem úgy zajlik, hogy az emberek a korábbi nyugdíjazási korukban épp annyira „elhasználódtak”, mint 20-30 éve, és ezután éppúgy ápolásra-gondozásra szorulnak, mint korábban – csak éppen 10-20 évvel hosszabb ideig, addig, ameddig élnek. Nos, az öregedési folyamat nem csupán az életkor kitolódását, hanem az egészségben letöltött életevek számának kitolódását is jelenti. Valóban, manapság a 60-70 éves emberek sokkal egészségesebbek, és ezen belül is tisztább tudatúak, mentálisan is sokkal egészségesebbek, mint néhány évtizede. (Nemhogy őket nem nagyon kell gondozni – inkább ők gondoznak: unokákat, betegeket, nagyon időseket.) Vagyis egészségi állapotuk szerint képesek az idősebb emberek tovább dolgozni – különösen az olyan szolgáltatási munkakörökben, amelyek fizikailag nem annyira megterhelők, mint a korábban jellemző mezőgazdasági vagy éppen nehézipari munkák.

Másfelől sokan aggódtak amiatt, hogy ha az idős emberek tovább maradnak munkában, akkor ezzel tovább foglalják el a helyeket a fiatalok elől, a nyugdíjkorhatár kiterjesztése egyszerűen csak helycserét hajt végre az idősek és a fiatalok között: eddig a fiatalok bekerültek a munkahelyekre, ám ezután nem fognak, mert az öregebbek ott maradnak. Mindez valóban komoly veszély – a foglalkoztatáspolitikával, szociálpolitikával, nyugdíjrendszerrel hivatalból foglalatossá váló köztisztviselők, közalkalmazottak, kutatók körében, ahol új munkahelyek valóban főként csak „kihalásos” vagy legalábbis „nyugdíjba vonulósos” alapon keletkeznek. Ám mindez egyáltalán nem jellemző a munkaerőpiac egészére. A munkaerőpiacokra általában az a jellemző, hogy az új, korábban nem létezett munkahelyekre a fiatalok áramlanak

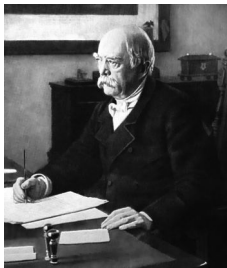
be (manapság nem ismerhetünk idős brókert, weblapfejlesztőt vagy pizzafutárt), míg a régebbi, hagyományos munkahelyeken az idősebbek is tovább dolgozhatnak (alig találhatunk fiatalokat olyan hagyományos kisiparosok között, mint az egyedi méretre és megrendelésre dolgozó, vagy éppen átalakítási, méreteigazítási feladatokat elvégző szabók vagy suszterek).

Vagyis noha a korhatáremelés gondolatához nehezen szoktak hozzá az emberek, manapság ez tűnik a hagyományos keretekben végrehajtható legeredményesebb lépésnek a nyugdíjrendszerek stabilizálása érdekében.



Ám a mérvadó előrejelzések szerint a fentebb vázolt módosítások, reformok nem eredményeznek kellő finanszírozási biztonságot, továbbra is fenntartják a nyugdíjrendszer költségvetési hiányait, és azt a kényszert, hogy a hiányokat az államháztartás egyéb célú bevételeiből kell kipótolni – azaz nem teremt fenntartható feltételeket a várható demográfiai

és munkaerő-piaci hatások kivédésére. A társadalombiztosítás szakmai nyelvén ezt úgy is meg szokták fogalmazni, hogy a jelenlegi rendszerek paramétereinek megváltoztatása mellett szükség van a rendszerek paradigmáinak, logikáinak változtatására is, vagy még rövidebben, a „parametrikus” változások mellett szükség van „paradigmatikus” változásokra is.



Otto Eduard Leopold von Bismarck herceg, Lauenburg hercege, Bismarck-Schönhausen grófja (1815–1898), 1862 és 1890 között Poroszország miniszterelnökeként előremozdította a német egyesítést. 1867-től az Északnémet Konföderáció kancellárja volt, 1871-ben a Német Császárság első kancellára lett. Nevéhez köthető a modern német államiság megteremtése, így az első társadalombiztosítási rendszer kiépítése is. Konzervatív eszményeit konok következetességgel érvényesítette – ennek köszönhetette elismerő gúnynevét is: ő volt a „vaskancellár”.

Az új paradigmák – legjellemzőbben: a régi paradigmák. Vagyis a XIX. század végére visszanyúló, Bismarck nevéhez kapcsolható tőkefedezeti rendszerekhez való visszatérésről beszélhetünk. Bár a tőkefedezeti rendszerek kockázatait még senki nem felejtette el (hogy tudniillik egy-egy tőzsdekrach vagy gazdasági válság generációk megtakarításait tüntetheti el), mégis nagy csábítást jelent a tőkefedezeti rendszereknek az a „kellemesnek ígérkező” tulajdonsága, hogy elvileg nem érzékeny a demográfiai és munkaerő-piaci változásokra. Ha ugyanis mindenki a saját korábbi befizetéseit (és annak hozamait) kapja vissza nyugdíjként, akkor teljesen érdektelen az, hogy mikor hányan dolgoznak, hányan vannak aktív és inaktív életkorban – hiszen mindenki a saját befizetéseit kap nyugdíjat.

További előnyöket lehet remélni a tőkefedezeti rendszertől a tőkepiacok működésében. Ha ugyanis a nyugdíjbefizetéseket kezelő biztosítók jelentős tőkét halmoznak fel, és ezáltal jelentős szerephez jutnak a tőzsdéken, tőkepiacokon, akkor azt lehet remélni, hogy a nagy tömegű, hosszú távú megtérülésben érdekelt intézményi befektetők meghatározó jelenléte csitíthatja, kiegyenlítheti a rövid távú érdeklőségeket megjelenítő spekulatív tőke hektikus magatartásra való hajlamosságát.

Ugyancsak többen reménykednek abban, hogy a saját számlára történő befizetések rendszere erősíti a jövőről való felelősebb gondolkodást, az „öngondoskodás” eszményét.

A fenti megfontolásoktól vezérelve számos ország – köztük Magyarország is – a nyugdíjrendszereket részben (a több nyugdíjpillér egyikeként-másikaként) tőkefedezeti szisztémára „állította át” abban a reményben, hogy a parametrikus és paradigmátikus váltások összhatásukban már képesek lesznek hosszabb távra is biztosítani a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát.

Sokan azonban igen kritikusak – rendkívül aggályosnak tartják a tőkefedezeti rendszerek és általában a nyugdíjreformok bevezetését. Az ellenzők legfontosabb érvei a következők:

- A „biztosítási elv” erősítése (legyen szó a felosztó-kirovó rendszerben erősebb saját befizetésfüggőségről vagy a tőkefedezeti rendszerek bevezetéséről) lényegesen gyengítheti a nyugdíjrendszerben intézményesült szolidaritási elemeket, és veszélyezteti az általános időskori jövedelmi biztonságban elért eredményeket (amelyeket sokan történelmi léptékkal a XX. század legnagyobb jóléti sikerének tartanak).
- Vagyis a nyugdíjreformok a társadalmi kirekesztés-kirekesztődés tendenciáit kiterjesztik az eddig védett időskorú generációk egy részére is.

- A tőkefedezeti rendszerek nem adnak igazán megnyugtató választ a fenntarthatósági problémákra, hiszen a foglalkoztatás csökkenése és a gazdasági visszaesés mellett a tőkehozamok is alacsonyak maradnak – míg foglalkoztatásbővülés és gazdasági növekedés mellett a régi keretekben is fenntarthatók a nyugdíjrendszerek.
- A tőkefedezeti rendszerek a költségvetési hiányt sem igazán orvosolják, hiszen ha a befektetések biztonsága érdekében a nyugdíjpénztárak vagyona nagyrészt állampapírokban fekszik, akkor az állampapírok hozamait éppúgy az adófizetők adójából kell megfizetni, ahogyan a régi nyugdíjrendszerben keletkező hiányokat is az adókból kell visszafizetni.

Amint jeleztük, a nyugdíjrendszer válsága – vagyis az a meggyőződés, hogy a dolgok nem mehetnek úgy tovább, ahogyan eddig mentek – nem kizárólag a gazdasági-társadalmi változások hatására, és nem is kizárólag a szakmai konszenzusok hiányára vezethető vissza. A nyugdíjrendszerek válságát jelentősen felnagyítja a kérdés igen érzékeny politikai jellege: egyre inkább a nyugdíjasok döntenek el a választásokról. Azaz némi leegyszerűsítéssel: amely kormány nyugdíjreformokba belefog, az nagy valószínűséggel megbukik a következő választásokon. Mindezt tetézi az a Magyarországra is jellemző helyzet, amelyben a nyugdíjasok iskolázottsági szintje lényegesen alacsonyabb a fiatalabbak végzettségénél – emiatt nagy a kisértés a bonyolult összefüggések között utat találó politikák és politikai viták helyett leegyszerűsítő, érzelmekre és indulatokra ható, populista politikát folytatni a nyugdíjak ügyében.

Az egészségügy funkcióváltása: az életmentéstől a jóléti szolgáltatás felé

A „betegségügy”

Hosszú évszázadokon, sőt évezredekken keresztül az egészségügy valójában „betegségügy” volt: az ember természetes állapota volt az, hogy nem beteg – és ha valami baja lett, beteg lett, akkor fordult egészségügyi ellátásért orvoshoz. A betegségekről nem volt szokás a társadalmi egyenlőtlenségek kontextusában gondolkodni, hiszen a betegség mindenkit elérhetett, sőt mindenki meghalt valamiféle betegségben, balesetben, valamilyen sérülés következtében.

A jóléti államok kialakulásakor alapvető felismeréssé vált az, hogy a betegség és a halál sem igazságos és egyenlő, hiszen a szegényebbek nagyobb arányban betegszenek meg pl. fertőző betegségekben, járványokban, sőt jellemzően később jutnak el orvoshoz – ha egyáltalán eljutnak –, ha valami bajuk lesz, betegek lesznek, megsérülnek. A korai jóléti állam tehát ezt a betegségügyet igyekezett egyenlőbb esélyűvé tenni azzal, hogy

- komoly erőfeszítéseket tett általában a járványok leküzdése érdekében, különösen olyan a szegényeket sújtó fertőző betegségek esetében, mint a tífusz;
- igyekezett mindenki számára elérhetővé tenni általában az orvoslást, teljes körűvé építette ki az alapellátást, a családi-házi orvosi ellátásokat, védőnői, gyermekorvosi és egyéb alapvető ellátásokat;
- ezen belül is a lakosság egészére kiterjesztette a sürgősségi mentéshez, életmentő beavatkozásokhoz való hozzáférés gyors és hatékony lehetőségeit – mindenkit igyekezett időben kórházba, műtőbe juttatni, aki veszélyben volt.

Az orvoslás általános elérhetővé tétele és a járványok elleni küzdelem (például az általános és kötelező védőoltások bevezetése) viszonylag rövid idő alatt komoly sikerekhez vezetett a halálozási adatok csökkentésében, az élettartam meghosszabbításában.

A „betegségügy” finanszírozása is egyszerű és átlátható elvre épült. Igyekeztek szétválasztani a társadalmi jellegű kockázatokat és a magánjellegű kockázatokat. A társadalmi kockázatok – mint pl. a járványügy – finanszírozását jellemzően általános adókból finanszírozták. Az egyéni jellegű kockázatok kezelésének gyökerei még a bismarcki társadalombiztosításba nyúlnak vissza: a betegség, az egészség ideiglenes vagy tartós elvesztése olyan „kockázati tényező”, amelyre a biztosítás keretei között adekvát választ lehet találni. Ha valakinél bekövetkezik ez a kockázati esemény, akkor a keresőképtelenség idejére a társadalombiztosítás megfelelő jövedelmet (táppénzt, rokkantsági-baleseti nyugdíjat stb.) fizet, és állja a gyógyítás, az egészségügyi ellátás költségeit. Pénzügyi értelemben ez a

mechanizmus egyszerű és szisztematikus átcsoportosítást jelent: a munkában levő, kereső egészségesek fizetnek (járulékot), míg a betegek, a rokkantak pénzben és orvoslásban ellátást kapnak.

Az egészség – túl az egészségügyön

Csak a XX. század végére – ha úgy tetszik, az általános jólét kiteljesedésével – vált általánossá az, hogy az egészségügy több, mint „betegségügy”. Az egészség nem pusztán a betegség és sérültség hiánya, hanem egy – a jó élet, a megfelelő életminőség részeként – valamiféle teljes körű fizikai, lelki, mentális épség. Ennek megfelelően az egészségügy több, mint „betegségügy”, hiszen az előző értelemben vett egészség megőrzésének, és ha kell, visszaállításának az eszköztárára. Mindezt talán azzal lehetne érzékeltetni, hogy fontos egészségügyi ellátási feladatokká váltak olyan problémák, amelyekre még húsz évvel korábban úgy tekintettek, mint amivel nincs mit tenni, „ilyen az élet”. Csupán érzékeltetve a különbségeket:

- Korábban *személyiségjegynek* tekintették azt, ha valaki szomorkás, akaratában elgyengült, dekadens hangulatai vannak – manapság ezt *depresszió*nak azonosítják, és *gyógyszerrel kezelik*.
- Korábban mindenkinek a *személyes izlése* volt az, hogy *szereti-e a szalonnát és a töpörtyűt* – ma *méri a vér koleszterinszintjét, és ha kell, gyógyszerrel állítják be a normális szintet*.
- Korábban az *élet természetes velejárója* volt, a „*korral járt*” az, hogy az embernek *idővel fáj a keze, lába, háta* – manapság mindezt *gyógyszerrel, fizioterápiával, gyógytornával* szokás kezelni.
- Korábban *természetes volt az, hogy idősebb korban memóriazavarok lépnek fel*, tompul az agy – manapság *ezt is gyógyszerrel (például Cavintonnal) kezelhető* egészségügyi problémának szokás tartani.

A fenti példák nemcsak a szemlélet változását, hanem az orvoslás forradalmi változását is igyekeznek érzékeltetni: *mindaz, ami korábban maga volt a megváltoztathatatlan sors, ami az élet természetes részének tekintett szenvedés volt – az manapság egyszerűen, rutinszerűen orvosolható problémává vált*. Legalábbis a felszínen, leegyszerűsítve.

Ugyanis az „egészségügy” sokkal bonyolultabb társadalmi és lélektani összefüggéseket takar, mint a „betegségügy”. A betegségügy „megoldási képlete” viszonylag egyszerű: ha beazonosították a betegséget, akkor maga a betegség kijelöli a dolgok menetét, kijelöli az „orvos” és a „beteg” szerepeit, amely szerepek nem nagyon vesznek tudomást a szereplők személyiségéről, saját akaratáról, világhoz való viszonyáról. Az orvos a szakmai szabályok, protokollok szerint gyógyít, a beteg pedig elfogadja az orvosnak alárendelt szerepét, követi az orvosi instrukciókat, és „jó betegként” mindent elkövet a gyógyulásáért. Sokan azzal kritizálták ezt a betegségügyet, hogy elidegenedett tárgyként viszonyult a betegséghez (nem is a beteghez), és legendák szóltak azokról a jó orvosokról, akiknek az elidegenedett gyógyító mesterségén túl még volt néhány jó szava is a betegekhez, a pácienseként megjelenő emberekhez is.

Az egészség kérdése ennél sokkal összetettebb. Az, hogy ki mit és mennyit szeret enni, mennyit mozog, milyen párnán alszik, mennyire idegesíti fel magát a munkatársai ostobaságán vagy kamasz gyermeke nyegleségein, és mekkora stresszben éli életét – nos, ezek már sokkal bonyolultabb kérdések annál, mint amilyen kérdések a betegség gyógyításával összefüggő kérdések voltak. Nem pusztán arról van szó, hogy az élet minden kérdése, minden története, minden mozzanata összefügg az egészséggel, hanem arról is, hogy az élet kérdései súlyos összefüggésben állnak az egyes emberek

- társadalmi helyzetével, jövedelmével, életkörülményeivel;
- tanultságával, képzettségével, az egészség összefüggéseinek belátására vonatkozó ismereteivel és képességeivel;
- genetikai és kulturális örökségeivel, kialakult szokásaival és értékeivel;
- személyes választási lehetőségeivel, prioritásaival arról, hogy mi fontos, mi számít neki az életben.

Az egészség ügye tehát sokkal szélesebb kört ölel fel annál, mint amit egészségügynek szoktunk tekinteni.

Egyrészt beletartoznak olyan más jóléti politikák, mint

- az egészséges életmódra, az egészségtudatos fogyasztói magatartásra felkészítő képzési, oktatási politika;
- a sport, a mozgás, az egészséges életformák beépülése az iskolai tanrendekbe és tanrenden kívüli programokba;
- az egészségi ártalmakat, mint a drogok és az alkohol fogyasztását megelőző, prevenciós politikák;
- az egészségügyi szabványokat szigorító és ellenőrző munka-egészségügyi, élelmiszer-egészségügyi és fogyasztóvédelmi politika;
- a kulturális, sportolási, rekreációs lehetőségek biztosítása a közszolgálatok – pl. ifjúsági, szabadidős, kulturális, sport- és közösségi intézmények – keretei között stb.

Másképp az egészség ügye egyre inkább a privát szféra, a piaci magatartások, fogyasztói preferenciák, szabad akaratból, érdekből vezérelt választások, döntések ügye, például olyan kérdésekben, hogy ki mennyire tartja fontosnak azt, hogy

- mennyit „hajt” és mennyit pihen, mennyit kapcsolódik ki;
- mennyi időt áldoz napi sétára, mozgásra, sportra – vagy mennyit nem;
- milyen rendszerességgel, mit és mennyit iszik, eszik – mennyire ügyel az étrendjére;
- mennyire él különféle szerekkel (dohány, kávé, alkohol, drogok stb.) – vagy mennyire igyekszik elkerülni azokat;
- mennyit áldoz üdülésre, pihenésre, kikapcsolódásra – vagy mennyire nem stb.

Ebben a felvetésben az egészségügyi szolgáltatások fogyasztása is sok szempontból egyéni választások, döntések, piaci és fogyasztói magatartások kérdésévé válik, különösen olyan kérdésekben, mint

- a nem kötelező szűréseken való részvétel;
- a rendszeres kivizsgálásokon való részvétel akkor is, ha nincsen semmi baj;
- korai betegségi stádiumban, kisebb panaszokkal is időben elmenni az orvoshoz – vagy csak akkor, ha már nagyobb a baj;
- fogorvosi kivizsgálásokon való részvétel;
- sajátos gyógyászati termékek rendszeres vagy rendszertelen használata, fogyasztása: szemüveg, lúdtalpbetét, otthoni vérnyomásmérő stb.;
- gyógyszerfogyasztási „szokások”, preferenciák.

Az egészségügy tehát egyre kevésbé kizárólagosan az orvos belátása szerint végzett, a beteget passzív szereplőnek tekintő „gyógyítás”, hanem egyre erőteljesebben a fogyasztó döntéseit, választásait követő, a beteg által fogyasztott sajátos szolgáltatás. Olyan szolgáltatás, amely egyre kevésbé különbözik a más, szintén a fogyasztói keresletek által mozgatott piaci szolgáltatásoktól. Mindezt különböző országokban, különféle egészségügyi hagyományokhoz szokva, egymástól jelentősen eltérően veszik tudomásul az emberek. Bizonyos országokban, bizonyos kérdésekben teljesen magától értetődőek a piaci hatások és eszközök beépülései az egészségügybe – mint például fogorvoshoz, nőgyógyászhoz, pszichiáterhez lehet magánrendelésre is bejelentkezni, amiért fizetni kell, a divatos szemüvegért többet kell fizetni, az újabb, korszerűbb gyógyszernek magasabb az ára, a plasztikai sebészet piaci szolgáltatás stb. Más

esetekben furcsának tűnhet, olykor visszaélésre is okot adhat az, ha egymással azonos hatású terméket, szolgáltatást (gyógyszert, gyógytornát és masszázst, fogorvosi kezelést stb.) a közszolgálat szociálpolitikai támogatásaként és piacon vásárolt termékként is meg lehet kapni. És számos esetben szokatlan és ellenérzéseket vált ki az, ha bizonyos egészségügyi szolgáltatásokhoz piaci jellegű fizetési kötelezettség is társul (vizitdíj, receptdíj, kórházi napidíj stb.) – még akkor is, ha a szolgáltatás fogyasztása egyéni döntésen, szabad választáson alapuló, a piaci fogyasztási magatartásokhoz hasonló elven szerveződik.

Magyarországon az egészségüghöz való hozzáférés „piaci” elvei a sok szempontból korrupciós „lefizetésnek” minősíthető hálapénzrendszerben jelennek meg. A paraszolvenciák szokásrendje átláthatatlanul és ellenőrizhetetlenül átrajzolja az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés szakmai és társadalmi racionalitását, az orvoslás szakmai értékrendjét és értékelési rendjét – ezért sokan a hazai egészségügy legsúlyosabb betegségeként értékelik.

Ki fizessen az egészségügyi szolgáltatásokért?

A piaci és a közszolgálati elvek összekeveredése a finanszírozási rendszerekre is leképeződik. Különböféle forrásokból, különböféle elveken kerülnek különböféle szolgáltatókhoz és gyártókhoz az egészségügy pénzei. Így például leggyakrabban még mindig a hagyományos egészségbiztosítási járulékokból képzett, elkülönült alapok jelentik a domináns forrást – ám a foglalkoztatás szűkülése és a jövedelemszerkezet átalakulása miatt a járulékból képzett alapok csökkennek, ezért ezt ki kell hogy egészítsék

- a költségvetésből – általános adók – például a népegészségügy, a járványügy, az iskolai egészségügy, a környezeti egészségkárosító tényezők enyhítése céljaira;
- hatósági eszközökkel, törvényi kötelezés alapján kifizetendő magánkifizetések – például a vállalatok által biztosítandó fizetett betegszabadság a munkavállalók részére;
- hatósági eszközökkel meghatározott, egyének által fizetett kötelező térítési díjak, „co-payment” hozzájárulások;
- egyéni döntések alapján kifizetett hozzájárulások – például „felár” a kórházi egyszemélyes szobáért, hotelszolgáltatásokért;
- magánbiztosítók különböféle „kockázati csomagok” szerinti kifizetései pénzben (például baleseti járadékok), termék vásárlásában (szemüveg, segédeszköz), vagy különböféle szolgáltatások megvásárlásában (magánorvosi ellátás, speciális kezelések, kiegészítő szolgáltatások stb.);
- egyéni termék- és szolgáltatásvásárlások, a felmerülő árak „zsebből való” kifizetései stb.

A források összetettebbé válása automatikusan jelenti a finanszírozásban részt válláló szereplők körének bővülését is – és ami ezzel szinte mindig együtt jár, a szereplők közötti felelősség- és munkamegosztás bonyolultabbá válását is. A legnehezebb és legátláthatatlanabb kérdés a piaci mechanizmusok térnyerése nyomán a legalapvetőbb kérdés: ki is a vevője a szolgáltatásoknak? Ki dönt egy szolgáltatás igénybevételének – és ezáltal finanszírozásának – szükségességéről? Olykor

- jogosultságok meghatározásával az állam;
- saját belső szabályai, szerződési szerint a társadalombiztosítás;
- a vizsgálati eredmények alapján az orvos;
- a szolgáltatási tarifák és belső eljárásrendek szerint kialakított üzletszabályzatok szerint eljárva a magánbiztosítók;
- az orvost, biztosítót, biztosítást megválasztó ügyfél;

- a pénzével vásárlóként megjelenő beteg, maga a fogyasztó.

Felmerülhet az a kérdés, hogy miért szükséges egy ilyen bonyolult rendszert fenntartani? Miért ne lehetne elismerni azt, hogy az egészségügy szolgáltatás, amely a beteg (vagy a még nem is beteg ügyfél) teljesebb és egészségesebb életét szolgálja, méghozzá annak alárendelten, ahogyan ki-kí a saját értékeit és érdekeit követni akarja az életben? Miért ne lehetne azt mondani, hogy ha mindenki maga határoz a maga egészségéről, és az azért igénybe veendő egészségügyi szolgáltatásokról – akkor fizessen a beteg? És ha nincsen pénze, akkor – a szociálpolitikai ellátások logikáját követve – adjon neki az állam valamiféle egészségügyi járadékot, az egészségügy megvásárlását célzó támogatást? Miért ne lehetne elismerni, hogy az egészségügy éppolyan piaci szolgáltatási szektor, mint az egészséggel szoros összefüggésben álló más szolgáltatások: az üdülés, a turizmus, a vendéglátás, a „szépségipar” – a fodrástól a szoláriumon át a fitneszszolgáltatásokig?

A válaszhoz egy kis kitérőt kell tennünk. A piaci elméletek azt mondják, hogy az árak kiegyenlítő, egyensúlyt teremtő szerepét akkor képes a szabad választásokra és versenyre épülő piac hosszú távon fenntartani, ha a *vevő*

- *kellően informált a piaci kínálatról* – ideértve azt is, hogy tisztában van a lehetséges döntési alternatívákkal, lehetőségekkel, és ugyancsak tisztában van bármely alternatíva választásakor a döntése kockázataival és következményeivel;
- *kellően erős alkuhelyzetben áll az eladóval*: nemhogy semmi nem kényszeríti őt egyetlen eladó választására, hanem módjában áll bármely eladó ajánlatát elutasítani, vagy legalábbis bármely eladóval alkuba bocsátkozni.

Nyilvánvalóan teljesülnek például ezek a feltételek akkor, ha az ember kimegy kelkáposztát venni a piacra: körbesétál, megnézi, hogy melyik standon mennyiért milyen szép árut kínálnak, alkuba bocsátkozik a kofákkal, és megveszi a számára megfelelő kelkáposztát. Vagy ha nem talál megfelelőt, akkor a kelkáposzta helyett mást vesz: szép karfiolt vagy friss tököt vagy zsenge zöldbabot.

Nyilvánvalóan nem teljesülnek ezek a követelmények az egészségügyi piacon, ahol *az orvosok, a szolgáltatók mindig „fölényben” lesznek a fogyasztóval szemben*. Részben azért, mert egy-egy beavatkozás indokoltságát, annak következményeit és a lehetséges alternatívákat jellemzően az erre kiképzett szakember, az orvos tudja csak átlátni és mérlegelni. Amint az is nyilvánvaló, hogy a fogyasztó nemhogy nincsen erős alkuhelyzetben az eladóval, a szolgáltatóval szemben, hanem jellemzően ki is van szolgáltatva neki: mert beteg, vagy mert legalábbis aggódik, fél attól, hogy beteg lesz.

Ezt az aszimmetriát az egészségügyi szolgáltatók nemegyszer ki is használják, gyakran szól a szakirodalom az erőfölényekkel való visszaélésekről, a „szolgáltatók diktatúrájáról”. A hétköznapi ember ezt gyakran érzékeli olyan esetekben, amikor

- az orvos nem beszél neki világosan, nem érti, hogy mi is a baja, és mi történik vele a beavatkozásokkor;
- ha a beteget megalázóan megvárakoztatják, „packáznak” vele, mindenféle tortúrán hajtják keresztül;
- ha utólag kiderül, hogy egy-egy vizsgálatra, beavatkozásra nem is igazán volt szüksége a betegnek, viszont érdekében állt elvégeznie és leszámálnia a kórháznak, a szolgáltatónak;
- ha az orvos nem azt a gyógyszert írja föl, amely a betegnek a legolcsóbb, leghatásosabb volna, hanem azt, aminek a nagyobb tömegű fogyasztásához neki fűződik érdeke stb.

Mindezek alapján világos, hogy nem lehet túl hatékony és eredményes az az egészségügy, amely kizárólag a fogyasztó döntéseire, piaci választásaira próbálja meg rábízni a szolgáltató és a szolgáltatás megválasztását.

Ám az is elég világos, hogy nem lehet az egészségügy rendszerét kizárólag valamiféle tervezett, központiilag vezérelt és finanszírozott rendszerben jól működően elképzelni (legfeljebb akkor, ha a központ feletti demokratikus kontrollok és a központ demokratikus legitimitása igen erős).

Erősen centralizált, tervezett rendszerben ugyanis a szolgáltatók, a kórházak, rendelők, orvosok, egészségügyi szakemberek hajlamosabbak lesznek – inkább érdekükben fog állni – a központi döntéshozókat szolgálni, mint a betegeket.

A fenti elvi nehézségek miatt minden egészségügyi rendszer bonyolult, és minden ország egészségügyi rendszere másként igyekszik kiegyensúlyozni a betegek, a mások egészségügyét is finanszírozó járulék- és adófizetők, a szolgáltatók, a finanszírozásban és a szolgáltatásban részt vállaló piaci szereplők és különféle állami-hatósági szereplők közötti bonyolult viszonyokat. Ennek a kiegyensúlyozásnak nincsenek általánosan elfogadott módszerei és intézményei – viszont a tendenciákat összefoglalhatjuk úgy, hogy ha a két szélső pólusnak a teljesen piacositott és a teljesen központilag irányított rendszereket tartjuk, akkor az utóbbi évtizedekben a változások mintegy középre konvergálnak. Részben azért, hogy különféle vegyes rendszerekben piaci és központilag vezérelt rendszerelemek élnek egymás mellett. Ám talán ennél is fontosabb konvergenciajelenségnek könyvelhetjük el azt, hogy a központilag vezérelt, tervezett rendszerekben

- igyekeznek erősíteni a betegjogokat, adminisztratív eszközökkel igyekeznek „hatalmat adni” az ügyfél, a fogyasztó, a beteg kezébe;
- igyekeznek enyhíteni a beteg kiszolgáltatottságát, például szigorúbb és keményebb intézményeket állítanak fel a panaszok kivizsgálására, a szolgáltatók mulasztásainak szankcionálására;
- regionalizálják, decentralizálják a központi döntési és finanszírozási szervezeteket, szerveket;
- ezzel egyfajta „virtuális versenyt” teremtenek közöttük részben az egészségügyi kimenetekben, részben a pénzfelhasználás hatékonyságában;
- különféle szabadságokat, elsősorban szabad orvosválasztási (házi orvos-választási) lehetőségeket biztosítanak.

A piaci rendszerekben is egyre keményebb piacsabályozó és befolyásoló intézkedéseket tapasztalhatunk, így például:

- Jogi eszközökkel kötelezik az embereket valamilyen egészségbiztosítás megvásárlására – és ezzel egyidejűleg a biztosítókat is kötelezik az oda jelentkezők befogadására a teljes körű részvétel elérése céljából (hasonlóan a kötelező gépjármű-biztosítási rendszerekhez).
- Keményebb fogyasztóvédelem, piacsabályozó eszközökkel igyekeznek megakadályozni azt, hogy a piaci szereplők a minőség lerontásával elért költségcsökkentésből realizáljanak hasznot.
- Ilyen céllal egyre bővülnek és részletezettebbé válnak a különféle működési engedélyeztetési („licence”) és folyamatszabályozások, protokollok.
- A hatósági és civil kontrollok lehetőségeit kihasználva nyíltabbá teszik a versenyeket, teljesebb körű információt tesznek átláthatóvá az ügyfelek számára – és kemény kézzel büntetik a normák megszegőit.

A finanszírozási rendszerek „középre húzását” áttekintve az is kirajzolódik, hogy a rendszerek működtetésében egyre nagyobb hangsúly helyeződik a beteg, a fogyasztó középpontba helyezésére, az ő igényeinek való megfelelésre és az ő piaci fogyasztói és szociális jellegű jogainak tiszteletben tartására. A fogyasztónak ezt a fajta fókuszba állítását jellemezhetjük az egészségügy „szolgáltatói” jellegét erősítő trendnek.

Új egyenlőtlenségek az egészségügyben

A klasszikus jóléti államok szinte teljes sikert könyvelhetnek el a betegségügyi, régi céljaik teljesülésében:

- A fertőző betegségeket szinte teljeskörűen leküzdötték (ritka kivétel pl. a HIV/AIDS).
- Az életmentő beavatkozásokhoz, műtétekhez, kezelésekhez, gyógyszerekhez mindenki gyorsan és biztonságosan eljut.

Ennek ellenére az egészségügyben a mérhető különbségek, a társadalmi csoportok, rétegek közötti egyenlőtlenségek mégis inkább nőttek, mintsem csökkentek volna – elsősorban az élettartamot, illetve az egészségben eltöltött éveket mérve. Az „új” egyenlőtlenségek okaként, természeteként a korábban elmondottakat így foglalhatjuk össze:

- A foglalkoztatottság csökkenése a biztosítottak számának csökkenését is jelentette. „Másodosztályú” biztosított jogosságok jöttek létre például a szociális jövedelmek után a költségvetésből a biztosítónak fizetett „áljárulékokkal”, vagy a biztosítási csomagok szétszedésével: kettéválasztották egy mindenkinek állampolgári és emberi jogon járó „alapsomagra” és egy, a „rendes járulékfizetőknek” járó biztosítási csomagra.
- A szegényebbek és iskolázatlanabbak jelentősen lemaradtak az egészséges élethez hozzájáruló, „egészségtudatos” fogyasztási szintben és mintákban. Számukra túl gyakran túl drága az egészséges táplálkozás, a sport, a pihenés, a nyaralás-üdülés, a piacon megvásárolható egészségügyi termékek és szolgáltatások fogyasztása.
- A tartós munkanélküliség, a létbizonytalanság, a kirekesztettség komoly fizikai és mentális károsodásokkal, stresszel jár, és gyakran e megterheléseket csak további károkkal lehet „oldani” (például alkohol, drog, agresszió felszabadulása stb.).
- Az egészségügyi szolgáltatások fogyasztójaként jelentős egyenlőtlenségteremtő tényező az, hogy valaki mennyire informált a kínálat tekintetében, vagy mennyire erős az alkupozíciója a szolgáltatókkal szemben – ami a társadalmi egyenlőtlenségekre vezethető vissza: az iskolázottságra, a kapcsolati tőkére, a jövedelmi és vagyoni helyzetre.
- Egyfajta eredőként igen jelentősek lettek a területi egyenlőtlenségek. A szegényebb településeken, régiókban magasabbak a szegénységhez, iskolázatlansághoz, munkanélküliséghez kötődő kockázatok és egészségvesztések – amelyeket felnagyítanak az ellátórendszer kapacitásainak egyenlőtlenségei. Mindezt a magyarországi adatok is alátámasztják: a budai kerületek egészségi mutatói, így a várható élettartam a legfejlettebb országok adataival egyeznek meg, míg a keleti országrész leghátrányosabb térségeinek mutatói az ázsiai, harmadik világ országaihoz mérhetők. Ugyanakkor, a budai lakosok egészségügyi szolgáltatás-fogyasztása (a közfinanszírozásból való részesedésük és a magánfogyasztásuk is) egy nagyságrenddel magasabb, mint a leghátrányosabb térségekben élő honfitársaiké.

Összefoglalva tehát úgy jellemezhetjük az egészségügyben, egészségben megfigyelhető, növekvő társadalmi egyenlőtlenségeket, hogy míg a korábbi, „betegségügyben” az államnak erős eszközei voltak a piaci-jövedelmi különbségek, a társadalmi egyenlőtlenségek kiegyenlítésére, kompenzálására, addig a „szolgáltató” egészségügy az egészségügy fogyasztói között éppolyan mélysgű és természetű egyenlőtlenségeket teremt, mint amilyenek spontán módon, kiegyenlítő és kompenzáló hatások nélkül is megfigyelhetők lennének.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Próbálja meg átgondolni, milyen változások történtek az utóbbi évtizedben a munkaerő-piaci és foglalkoztatáspolitikai támogatások rendszerében! Ön mely lépésekkel, változási irányokkal ért egyet, és melyekkel nem? Milyen érvekkel védené az Önnek tetsző, és milyen érvekkel kritizálná az Önnek nem tetsző lépéseket, változásokat?
2. Ön mit gondol arról, egyetért-e azzal, hogy az új támogatási politikák szerint szociálpolitikai támogatást kaphat nemcsak az, akinek nincsen pénze és nem tud dolgozni, hanem az is, aki dolgozik, vagy az a vállalkozó is, aki munka nélküli embert alkalmaz? Ön szerint ez igazságos, hasznos, méltányos? Miért?
3. Az Ön véleménye szerint mely csoportok azok, amelyek jellemzően nem dolgoznak, pedig elvileg képesek lennének dolgozni? Egyetért-e Ön azokkal a törekvésekkel, amelyek mobilizálni és dinamizálni próbálják meg őket? Vagy pedig Ön szerint inkább békén kellene hagyni őket?

4. Ön szerint mikor, milyen feltételekkel érdemes bővíteni azoknak a közfoglalkoztatásoknak a körét, amelyek teljes költségét (a dolgozó emberek bérét, a bér közterheit, a munkaszervezés és a munkavégzés technikai költségeit stb.) a piacon jövedelmet realizáló jövedelemtulajdonosoktól kell előbb elvenni? Ön szerint ennek mikor nagyobb a haszna, mint a kára? Milyen dimenziókban próbálná meg számba venni a társadalmi előnyöket és hátrányokat?
5. Az Ön tapasztalatai szerint mely dinamizálási, munkaerő-piaci bevonási politikák, programok, intézkedések minősíthetők kudarcnak, és melyek sikernek? Ön minek tudja be a kudarcokat és a sikereket, mi miatt voltak akár jelentős különbségek az eredményekben, hatásokban?
6. Próbáljon meg érveket összegyűjteni az idősebb munkavállalók hosszabb ideig tartó munkaerő-piaci részvételének ösztönzése mellett! Próbáljon meg érveket összeszedni ez ellen: Miért helyes és jó támogatni azok nyugdíjazását, akár korai nyugdíjazását, akiknek amúgy sincsen hosszú idejük hátra a nyugdíjig, és legfeljebb csak nagy nehézségek árán tudhatnak elhelyezkedni? Ön hogyan mérlegelne, mely döntési irány mellett szólnak inkább az összegyűjtött érvek?
7. Ön mennyire ért egyet a tőkefedezeti nyugdíjak újrafelfedezésével? Miért támogatná az ilyen törekvéseket? Minek alapján ellenezné? Önt a majdani időskori jövedelme szempontjából kedvezően avagy hátrányosan érintené-e – tekintetbe véve várható életkilátásait, várható munkalehetőségeit, béreit –, ha befizetett járulékai inkább a saját számláján tőkésülnének? Kit sorolna az Önhöz hasonló kilátásúak, érdekek körébe? Kinek lenne az Önével ellentétes érdeke? Ön hogyan oldaná fel az érdekek konfliktusát?
8. Mit gondol azokról az érvekről, amelyek a tőkefedezeti rendszerek ösztönző hatásáról szólnak: ha az emberek saját számláján gyűlnek a járulékbefizetések, akkor inkább érdekeltnek lesznek a legális, bejelentett, járulékfizető állások betöltésében? Ön hogyan ösztönözné az embereket a legális, bejelentett munkavállalásra?
9. Ön szerint mikor, milyen feltételekkel igazságos és méltányos az, ha a betegnek fizetnie kell a gyógyulásáért, vagy a betegsége megelőzéséért? Kérem, elemezze azokat a helyzeteket, amikor ma is fizetni kell: például az orvoshoz való utazás költsége, a gyógyszer és a gyógyászati segédeszköz térítési díja, WC-papír és ásványvíz a kórházban fekvőknek, hálapénz stb.
10. Ön mire biztosítana több pénzt az egészségügyben? Milyen társadalmi csoportok ellátásában, vagy milyen egészségügyi problémák kezelésében lát hiányokat?
11. Ön szerint hol mutatkozik felesleges pazarlás az egészségügyi ellátások körében – ahonnan enyhíteni lehetne a hiányterületek gondjait? Ha a belső átcsoportosításokra nem látna lehetőséget, Ön milyen forrásokból, hogyan növelné az egészségügyi rendszer bevételeit?

A jólét finanszírozásának válságai és új trendjei

Az állami bevételek összetételének változásai

A klasszikus jóléti államok bevételei között döntő súlyúak az egyenes, jövedelmekkel arányos elvonást jelentő adók (elsősorban a vállalati nyereségadók és a személyi jövedelemadók), illetőleg a szintén a jövedelmekkel arányos járulékelvonások. (Járuléknak azt az adójellegű elvonást nevezzük, amely befizetésével valamiféle jog, jogosultság keletkezik. A jóléti-szociálpolitikai területen a legfontosabb járulék a társadalombiztosítási járulék, amelynek befizetéséből nyugdíjra, munkanélküliségi ellátásokra és – biztosítási jellegű egészségügyi finanszírozás esetén – egészségügyi ellátásra való jog, jogosultság keletkezik.)

Az egyenes adókra vonatkozik az olyan alapvető jóléti és igazságossági elv, mint az arányos közteherviselés és a progresszív jövedelemelvonás elve, amely szerint a magasabb jövedelműek nem csupán a jövedelmükkel arányosan, hanem a jövedelmükhöz mérten magasabb arányban, progresszíven növekvő elvonási kulcsokkal járulnak hozzá a közterhek finanszírozásához.

A korábban jelzett munkaerő-piaci, demográfiai és jövedelemszerkezeti változások hatására a személyijövedelemadó-alapok és a járulékalapok szűkülnek, vagyis a hagyományos bevételi forrásokból egyre nehezebben vagy még úgyszemint lehet elegendő bevételt összeszedni ahhoz, hogy a jóléti ellátások színvonala és kiterjedtsége fenntartható legyen.

Ugyancsak fenntarthatatlannak bizonyultak a korábbi vállalati nyereségadósintezek is – a magas vállalati adók elöl a tőke egyszerűen elmenekül, odébbáll az alacsonyabb adóterheket ígérő fejlődő országokba. A globalizáció ennyiben egy sajátos „adóverseny” eredményezett a Föld országai között: minél alacsonyabbak az adók, különösen a vállalati nyereségadók, annál jobb eséllyel pályázhat egy ország arra, hogy a multinacionális tőke ott telepedik meg, ott létesít munkahelyeket, és ott növeli a gazdasági jövedelmeket. (Sokan az adóverseny jelentőségét nem tekintik meghatározónak, azzal érvelve, hogy a tőke nyereséges megtérülését az adóknál fontosabb tényezők is befolyásolják, mint például a munkaerő képzettsége és munkakultúrája, az infrastruktúrák fejlettsége és a használatuk költségessége, a banki és egyéb gazdasági szolgáltatói környezet. E kételkedő érveket súlyos empirikus tapasztalatok támasztják alá – például hogy a legmagasabb termelékenységi és hatékonysági mutatókat a legmagasabb bérköltségű és legmagasabb adóelvonásokkal jellemezhető országokban lehet kimutatni –, ennek ellenére, ha csak pszichológiai jellegű hatásként is, de adóverseny van, és az alacsony adóterheknek, különösen az alacsony egyenes adóknak kimutatható a beruházásösztönző, -élénkítő hatásuk.)

Az adóverseny létezésénél egyértelműbb a közvetlen, direkt adók „büntető” és „teljesítmény-ellenősztoző” jellege. Ha a keletkezett, megtermelt jövedelem egy részét – pláne, ha egy jelentős részét – az adóhatóság elveszi, akkor ezt sokan sarcnak, büntetésnek tekintik, és úgy vélik, hogy nem érdemes különösebben küzdeniük a magasabb jövedelemért, ha annak más a haszonélvezője. Ezt az ellenősztoző hatást különféle jövedelmi kategóriák esetében különböző problémákra utaló fogalmakkal szokás jelezni – így például

- a magasabb jövedelmek esetében a jövedelemeltitkolás és az adóelkerülés veszélyeit szokás hangsúlyozni;
- alacsonyabb jövedelmek esetén – különösen a munkán kívüli létből a munka világába történő visszatérést ellenősztoző hatásként szokás jelezni a túl magas visszavonási kulcsokat (a közgazdasági szakirodalomban: *a magas „effektív marginális adókulcsokat”*). Vagyis azt a helyzetet, amikor bár bruttó magasabb jövedelemmel jár a munkavégzés, az adóelvonások hatására a tényleges („diszponibilis”) jövedelem alacsonyabb a munka nélkül realizálható jövedelemnél, vagy legalábbis nem kellően magasabb ahhoz, hogy a többletért megérje dolgozni, erőfeszítéseket tenni;
- ezt a problémát a szociálpolitikai irodalom hagyományosan „csapdahelyzetként” (szegénységi csapdaként, munkanélküliségi csapdaként) írja le.

Az egyenes, direkt adóbevételek hiányait a legkézenfekvőbbnek az indirekt, közvetett adók növelésével lehet ellensúlyozni. Valóban, ez is történt a legtöbb jóléti állam adózási rendjének változásában: jelentősen nőtték a fogyasztáshoz, kevésbé a vagyonhoz köthető adók.

A fogyasztási adók között a legjelentősebb tétel az általános forgalmi adó, amely jellemzően a termelési folyamat egyes fázisaiban hozzáadott értékre jutó arányokkal emelkedő adókkal a végfelhasználókat, a végső fogyasztókat sújtja elvonásokkal. A forgalmi jellegű adók körében a legdinamikusabban azok a speciális „jövedéki” adónemek nőnek, amelyek extra büntető mértékekkel sújtják a környezetet vagy az egészséget különösen károsító termékek (például kőolajszármazékok, dohány, alkohol, kávé stb.) fogyasztását.

Az ingyenes jóléti ellátások takarékosabb igénybevételét célzó térítési díj és más szolgáltatási ár jellegű konstrukciók

Amint azt már korábbi példáink is mutatták, nyilvánvalóan léteznek olyan „közjavak”, amelyeket nem érdemes megpróbálni megfizettetni az adott javak, szolgáltatások tényleges fogyasztóival, felhasználóival, hanem érdemesebb azok árát adókból, közpénzekből kifizetni. Egy alapvetően piacgazdaságban – ahol a közgazdasági törvényszerűségek is a piac logikájából fakadnak – a közfinanszírozott közjavak indoka gyakran a „piaci kudarcokra” való hivatkozás, vagyis az, hogy vannak olyan szükségletek, amelyek kielégítése piaci elveket követve nem biztosítható.

A piac „jó” működéséhez a következő feltételek szükségesek a közgazdaságtan tanításai szerint:

- A piaci szereplők tökéletesen és egyformán informáltak, így a vevő mindent tud a piaci kínálatról, és az eladó is teljesen átlátja a keresletek alakulását.
- A piaci szereplők egyenlően erős alkupozíciókban vannak egymással, a piaci csere megkötését a hatalmi és más erőfölények nem befolyásolhatják.
- A piaci csere nem befolyásolják külső körülmények (externáliák), így a piacon megvásárolható javaknak nincsenek piacon kívüli alternatívái, ingyenesen vagy „potyán” megszerezhető kiváltásai.
- A piaci csere révén a vevőnek és az eladónak, és nem valaki másnak keletkeznek hasznai, vagy legalábbis másnak elenyészőbb hasznai keletkeznek, mint a csereben részt vevőknek.

Ha a piac „megfelelő feltételei” nem állnak rendelkezésre, azaz a fenti követelmények közül bármelyik sérül, akkor jó okunk van „piaci kudarcokról” beszélni, és indokolt lehet a piaci mechanizmusoktól eltérő hozzáférési, elosztási mechanizmusokat alkalmazni. A közjavak, közösségi fogyasztások sajátos helyzeteit tehát a piaci kudarcok tükrében a következő példákkal mutathatjuk be:

- (*Információs aszimmetria*) A munkát kereső esélyeiről és lehetőségeiről az érintett személy (a fogyasztó) mindig többet tud, mint bármilyen munkanélküliség kockázatát kezelő biztosító (a szolgáltató); vagy éppen ellenkezőleg, a beteg állapotáról, a lehetséges beavatkozási kínálatról és azok hatásairól az orvos (a szolgáltató) mindig többet tud, mint a beteg (a fogyasztó).
- (*Erőfölény*) Bizonyos szolgáltatások igénybevevői, fogyasztói nemhogy nincsenek egyenlő alkupozícióban a szolgáltatóval, hanem olykor kimondottan kiszolgáltatottak neki: mert elesettek, gyengék, öregek, betegek, gyerekek, fogyatékosok stb.
- (*Externáliák*) A közvilágítás szolgáltatását – ha lenne is, aki megfizeti – még többen „potyázva” is élvezhetnék a szolgáltatást. Az autózás környezeti kárainak árát feltehetően sem az üzemanyag-forgalmazók és autókereskedők, sem az autósok nem lennének hajlandók megfizetni – így indokolt lehet külön adót kivetni a környezeti károk okozóira, és közpénzből enyhíteni a környezeti károkat.
- (*A más haszna*) A fertőző járványok elleni védőoltás haszna leginkább másoknál, az egész társadalomnál jelentkezik – a legnagyobb védettség és haszon abból származna, ha mindenki más beoltatná magát, csak én nem. Ilyenkor indokolt a kötelező és ingyenes védőoltás.

A fenti példák a klasszikus jóléti állami gondolkodásmódban egyértelműen azt a következményt vonták maguk után, hogy a piaci kudarcok veszélyeinek kitett gazdasági javakat, szolgáltatásokat közpénzből (adókból, elvonásokból) finanszírozott, közjavaként, közszolgáltatásként tették elérhetővé a társadalom tagjai számára.

Az elmúlt évtizedekben azonban egyre több szó esett a közszolgálatok, a közszolgálatosság kudarcairól is. Egyáltalán nem biztos az, hogy a piaci kudarcok enyhítésére, kivédésére fogatosított lépések képesek korrigálni a kudarcokat, vagy ha képesek is, megéri-e (nagyobb-e a hozam, mint a ráfordítás) a közjavakon keresztül korrigálni e kudarcokat.

A „megéri-e?” típusú kérdésekre adható válaszokat tovább nehezíti az, hogy a kormányzati bürokráciák működését nem befolyásolják olyan automatizmusok, mint a piacokat szabályozó „láthatatlan kéz”, a kereslet-kínálat egyensúlyát az árak mozgásán keresztül fenntartó mechanizmus.

Így azután a jóléti államok gyakorlatában a piacoktól függetlenített, ingyenesen hozzáférhető javakkal, szolgáltatásokkal kapcsolatban a ráfordítások és hozamok kérdése a mindennapokban inkább politikai meggyőződések függvényévé vált, semmint hogy racionális mérlegelésekről szóló viták tárgya lehetett volna az, hogy milyen esetekben, mennyire célszerű „tisztán piaci”, vagy éppen „tisztán közszolgálati”, netán valamiféle kombinált elosztási mechanizmusok alkalmazása. (A XX. század végének neokonzervatív és neoliberális irányzatai a „piac”, a szocialista-szociáldemokrata irányzatai a „köz” előnyeibe vetett hitüket képviselték és képviselik ma is.)

Az állami elvonásokból és újraelosztásból finanszírozott közjavak, közszolgáltatások kudarcainak legfontosabb veszélyeit a következő helyzetek jelenthetik:

- *(Az ingyenes javak túlfogyasztása)* Az ingyenesen hozzáférhető javak fogyasztását (a fogyasztásra való törekvést) a fogyasztók részéről semmi nem korlátozza, ezért könnyen indokolatlanul, megalapozatlanul is igénybe veszik az ingyenes javakat – ami miatt indokolatlanul és céltalanul nőhetnek a közösségi ráfordítások.
- *(Az információs egyenlőtlenség)* A közjavakhoz való hozzáférést nagyban befolyásolhatja az, hogy ki mennyire tájékozott a lehetőségekről. A tájékozottság nagyban összefügg az iskolázottsággal, a kulturális és médiafogyasztás mértékével, az internethasználattal, a személyes kapcsolati rendszerek kiterjedtségével és „hasznosságával”. A jobb helyzetben levők nagyobb valószínűséggel és könnyebben hozzáférhetnek bizonyos közjavakhoz.
- *(„Kiárazás”, anyagi egyenlőtlenségek)* Gyakran előfordul, hogy az állami szubvenciókkal, ártámogatásokkal olcsóbbá tett termékeket, szolgáltatásokat a magasabb jövedelműek lényegesen nagyobb arányban fogyasztják, mint a szegényebbek (ilyenek a lakáscélú kamattámogatások, a kulturális javak ártámogatásai stb.). Olykor a kötelezően fizetendő térítési díjak (tandíj, szakköri és különóradíjak stb.) megfizetésére is képtelenek a szegényebbek – ami miatt „kiárazódnak” a közjavak, közszolgáltatások fogyasztásából.
- *(Személyes kijárás, korrupció)* Olykor a személyes kapcsolatok, az elosztásban érintett közszolgálati emberek lefizetése, korrumpálása torzítja a közjavakhoz való hozzáférés elveit.

A piaci és a közszolgálati kudarcok egyre kuszább összefüggései mellett egyre inkább olyan finanszírozási konstrukciókat alkalmaznak a jóléti államok és azok jóléti, közszolgálati rendszerei, amelyek sajátos keveredést jelentenek a rendszerek között.

A keveredéseket nemcsak abban ragadhatjuk meg, hogy mekkora arányban állja bizonyos szolgáltatások árát az állam és a fogyasztó, hanem abban is, hogy ki rendelkezik a transzferek igénybevételéről, a fizetés módjáról és a kedvezmények-befizetések címzettjéről.

Az állami újraelosztás ilyen jellegű típusait Scharle Ágota a következő táblázatban foglalta össze:

4. táblázat. Az állami újrafelosztás típusai

Az újraelosztás főbb eszközei közgazdasági hatásuk szerint

	Ki a támogatás végső kedvezményezettje?		Milyen terméket/szolgáltatást vesz belőle?	
	Az állam dönti el	Az egyén dönti el	Az állam dönti el	Az egyén dönti el
Pénzbeli támogatás és jövedelemadó	X			X
Ártámogatás és kedvezményes áfa		X	X	
Természetbeni támogatás	X			X

Ehhez hasonlóan az egyéni befizetéseket is csoportosíthatjuk:

	<i>Milyen szolgáltatónak fizet az ingyenességen felül a fogyasztó?</i>		<i>Milyen termékért/ szolgáltatásért fizet az ingyenességen felül?</i>	
	Az állam dönti el	Az egyén dönti el	Az állam dönti el	Az egyén dönti el
Konkrét termékhez kapcsolt extra adó (pl. jövedéki adó, „ökoadó”)	X			X
Kötelező térítési díj – egyéni választási lehetőség nélkül (pl. szemétdíj)	X		X	
Kötelező térítési díj – egyéni választással (pl. tandíj, szociális intézményi térítési díj)		X		X
Ártámogatott termék vásárlása		X		X

Az ekképpen előálló „vegyesség” a piaci és újraelosztási elemek igen nagyszámú kombinációs lehetőségét állítja elő. E számos kombinációs lehetőség közül részben különféle értékek prioritásai, részben közgazdasági megfontolások alapján lehet „megfelelőt” válogatni. A nagyszámú kombinációs lehetőség közül a megfelelő kiválasztása napjainkban mindig komoly politikai és szakmai vitákat von maga után.

Növelni a közpénz „értékét”: versenyeztetés és pályázati rendszerek a közfinanszírozásban

A hagyományos jóléti rendszerek a piacokkal szemben definiálták magukat. Filozófiájukban azt hirdették, hogy a piaci haszonelvűséggel, így a piacokra jellemző versenyekkel és konfliktusokkal szembehelyezkedve a társadalmi szolidaritásra, a társadalmi békére és biztonságra, az együttműködésre építik ténykedésüket. Ezáltal részben a piacok saját érdekében korrigálták, kiegészítették azok működését; részben korlátozták a piacok egyenlőtlenségeket és társadalmi diszfunkciókat eredményező hatásait azzal, hogy konfrontálódtak a piacokkal.

A klasszikus jóléti egyensúlyok, így a demográfiai, aktivitási és államháztartási egyensúlyok válságba kerülése azonban egyre súlyosabb elvárásokat teremtettek a közpénzek felhasználásában is a *hatékonyság*, az *eredményesség* javítására. A hagyományosan működő ellátási formákkal, intézményekkel szemben egyre markánsabb elvárássá vált az, hogy legyenek innovatívak, rugalmasan alkalmazkodjanak mind az új technikai eszközök és szervezeti módszerek befogadásához, alkalmazásához, mind a fogyasztói igények koronként és egyénenként változó természetéhez.

Logikus következménye volt a hasonló elvárások elterjedésének az, hogy ki gyorsabban, ki lassabban; ki ügyesebben és sikeresebben, ki ügyetlenebbül és sikertelenebbül volt képes megfelelni ezeknek. Egyfajta verseny alakult ki a jóléti ellátási formák és az azonos formákban működő egyes intézmények között. Ez a verseny eleinte szakmai

és presztízsverseny volt, de egy idő után megkerülhetetlenül fölmerült a kérdés: Nem lenne-e célszerű azoknál az ellátóknál, szolgáltatóknál elkölteni a köz pénzét, akik több embert magasabb színvonalon, nagyobb eredménnyel látnak el, mint mások?

A válasz is eléggé természetes volt: de igen, meg kellene próbálni.

Mindez egy sajátos, *a piacihoz hasonló versenyt eredményezett a közszolgáltatók* körében. Számos ok miatt nem lehet teljesen piacinak tekinteni ezt a versenyt, hiszen nem a magánvállalkozók, hanem közalkalmazott-köztisztviselő menedzserek között zajlik, akik a vagyonukat semmiképpen, legfeljebb a karrierjüket és a jó híruket kockáztatják e versenyben. Nem is igazi piac ez abban az értelemben, hogy nem a növekedés, új fogyasztók bevonása, a piac bővülése alapozhatja meg a sikereket. Ez afféle kvázipiac, ahol a keresletek csak áttételesen (pl. a jogosultságokat elismerő állami szereplőkön keresztül) hatnak a kínálatra, és különösen nem hajtják fel az árakat; ahol a közpénzek olyan költségvetési sorokra vannak felosztva, amely sorokon való megtakarítás nem érdeke a közpénzek felett rendelkezőknek. Tehát a *verseny kevésbé a kereteken való spórolásról, az árak leszorításáról, mintsem az adott kereteken belül rendelkezésére álló pénz szolgáltatásban, ellátásban kifejezett ellentételének, értékének maximalizálásáról szól*. Az kaphatja meg a pénzt, aki annak ellentételeként a legnagyobb értéket, a legtöbb és legjobb szolgáltatást a leginkább arra rászoruló embereknek nyújtja.

Ennek a versenynek a legtipikusabb formája az a *pályázati, tendereztetési* rendszer, amelyet az üzleti szféra már régóta alkalmaz. A pénztulajdonos, a pénzzel rendelkező eldönti, hogy milyen elvi és gyakorlati célokat akar elérni a pénz elköltése, felhasználása révén – és annak adja a pénzt, aki a céljaihoz legközelebbi, annak leginkább megfelelő feladatok ellátását szerződésben vállalja.

Az eljárás elvi tisztaságát csak az zavarhatja meg – és igen gyakran meg is zavarja –, hogy nem kellően tisztázottak a versenykiírások szabályai, nem eléggé világosak és normatívan körülhatároltak a megvalósítandó célok.

A jelenkori állami és nemzetközi közszolgálati pályázati rendszerekkel kapcsolatban az a legsúlyosabb és leggyakrabban felmerülő kritika, hogy *nem tisztázzák a pénzek felett rendelkezők, hogy milyen célok megvalósítását várják el, miben versenyeztetnek*.

Olykor elfelejtődik az, hogy verseny akkor van, ha túlkínálat van, azaz ha nem minden versenyző nyer. Ám a választás lehetősége olykor luxus a szociális szolgáltatások világában, hiszen gyakran éppenséggel nem a túlkínálat, hanem még az alapszolgáltatások területén is hiány jellemzi e piacokat. Ahol nincsenek versenyzők, jó, ha egyvalakit lehet találni egy-egy szolgáltatási feladatra.

Még kínálati piaci feltételek mellett is a tisztázatlanságok jelentős része kimondottan szakmai természetű: nem sikerül pontosan specifikálni a pénz felhasználása révén előállítandó produktumot, szolgáltatást, és így nem is lehet pontosítani a „versenykiírásokat”.

A tisztázatlanságok másik része a pénzfelhasználás szabályainak ellentmondásaiból fakad. A pályázatok általában szeretnének olyan új dolgok létrehozásában részt venni, amelyek korábban nem léteztek. Emiatt – no meg olykor a speciális állami pénzügyi szabályozások miatt – gyakrabban írnak ki versenyt különféle beruházási, fejlesztési programokra, és ritkábban lehet pályázati forrásokból az ellátások működtetését finanszírozni. (Így például a magyar államháztartási szabályok szerint a minisztériumok csak és kizárólag fejlesztési, beruházási célokra írhatnak ki pályázatokat.) Viszont a jóléti ellátások, különösen a szociálpolitikai szolgáltatások jellemzően nem túl „tőkeigényesek” (azaz nincsen túl sok beruházásra igényük), viszont rendszerint „működésiköltség-igényesek”, különösen munkaerő- és bérigényesek. Emiatt a *pályázati rendszerek gyakorta nem ahhoz és arra adnak pénzt, amire a szociális és jóléti szolgáltatóknak, ellátóknak leginkább szükségük volna*.

Végül pedig a pályázati célok tisztázatlansága és a célokhoz inadekvát pénzfelhasználási kritériumok meghatározása dolgában vállalandó felelősségeiket az állami és nemzetközi szereplők azzal igyekeznek elpalástolni, hogy az elvileg célorientált megrendelői pozícióikat igyekeznek „támogatói” pozícióként beállítani. Ezzel együtt szívesen és gyakran testálják az ellátások iránti közfelelősségeket is a pénzért versengő szolgáltatókra azzal, hogy ők nem „megrendelik”,

hanem csak „támogatják” az alapvetően a pályázók felelősségébe tartozó ellátások, szolgáltatások elvégzését, azok feltételeinek javítását.

A „szolgáltatásvásárló” és a „szolgáltatást nyújtó” állami funkciók szétválása

A hagyományos jóléti állam a jóléti ellátási feladatait úgy értelmezte, hogy az állam és az állampolgárok közötti – jogokban is intézményesített szerződésből, garanciavállalásokból levezethető – felelősségét a saját állami-kormányzati intézményi kereteiben, *egységes bürokratikus szisztémákban kell érvényesítenie. Az állam mint egységes és tagolatlan partner állt jogviszonyban, szerződésben az állampolgárral* – és ehhez képest az egy másodlagos szempont volt, hogy az állam milyen belső mechanizmusok, szervezeti megoldások révén végzi ez irányú dolgát.

Ha azonban az állam úgy gondolkodik, hogy a rábízott közpénzeket úgy kell elköltenie, hogy azért a legtöbb és legjobb ellátást, szolgáltatást vásárolhassa meg, akkor logikus fejlemény az, ha kilép az állami intézmények egységes köreiből. Nem az válik az elsődleges szempontjává, hogy az államtest, az állami intézmények körein belül oldja meg a jóléti feladatait, hanem az, hogy onnan vásárolja meg a szolgáltatásokat, ahol az adott pénzért a legnagyobb jóléti értéket, hozamot képes beszerezni. Más szóval érdektelenné válik az, hogy milyen tulajdoni és szervezeti formában működő szereplőtől vásárol az állam jóléti ellátást – a legfontosabb kérdéssé az válik, hogy a lehető legjobban, legeredményesebben, leghatékonyabban költse el a köz pénzt. Ezt a szemléleti váltást szokták a „szektorsemlegesség” követelményeként jelezni: a versenyben gyakorlatilag mindenki részt vehet (így önkormányzati, privát forprofit és nonprofit szervezetek, egyházak, sőt magánszemélyek és informális közösségek is), a szervezeti sajátosságoktól függetlenül csak az számít, hogy mit produkálnak. A verseny lehetősége tehát azzal nyílik meg, ha vannak különféle versenyzők is.

Mindez legalábbis elviekben, de számos országban a gyakorlatban is *megosztotta, feltöredezetté tette a korábban egységesnek vélt államot is*. A legfontosabb hatalommá a *köz pénzéért versenyeztető, a versenyszabályokat meghatározó-szabályozó „közvásárló”* állami szereplők váltak, és mellettük *másodlagos szerep jut csak a többiekkel versengő állami szolgáltatóknak*. Ez a megosztottság az államok felépítésében is erőteljesen megjelent: a versenyeztető, szolgáltatásvásárló állami funkciók jellemzően a központi állam, a kormányzatok irányítása alatt alakultak ki – míg a másokkal versengő, szolgáltató állami funkciók egyre nagyobb súllyal a decentralizált, különféle igazgatási szinteken (régió, megye, település, településrész-kerület) felálló önkormányzatok fenntartásába kerültek.

Mindez igen sajátos megosztásokat és különbözőségeket eredményezett az elvileg egyenlő jogú, szektorsemleges megítélt különféle jóléti szolgáltatók, ellátók között is. Elvileg az állami szolgáltató intézmények „egyekké váltak az egyenlők között”, gyakorlatilag azonban sajátos extra kötelezettségeket, ugyanakkor versenyelőnyöket őriztek meg a különféle privát versenytársakkal szemben.

Sajátos extrakötelezettségként értelmezhetjük azokat az önkormányzati (azaz a helyben választott politikai testületek felől érkező) politikai megrendeléseket, elvárásokat, amelyek az általános versenyszabályokon túlmutató kritériumokat, ellátási felelősségeket írnak elő a saját fenntartásban működő szolgáltatóintézmények számára a működésükkel kapcsolatban. Ugyancsak sajátos többletteleher számukra az, hogy működésük során az állami közszolgáltatásokra vonatkozó, vagyis az általános szabályoknál – azaz a versenytársakra vonatkozóanál – lényegesen szigorúbb gazdálkodási és közfoglalkoztatási követelményeknek kell megfelelniük működésük során.

Másfelől viszont sajátos versenyelőnyt jelent számukra az, hogy az állami fenntartók garanciákat nyújtó „megrendelést biztosító” és „készfizető kezesi” funkciókkal állnak mögöttük, azaz működésük sokkal kevesebb kockázattal jár, mint a hasonló garanciákat maguk mögött nem tudó versenytársaiké.

A sajátos intézményi, szervezeti változások mellett manapság sokkal bizonytalanabbá vált az, hogy az állam nevében kiknek milyen szociális-jóléti felelősségeket kell vállalniuk az állampolgárok irányában, illetve hogy az állam milyen belső működésrendben képes érvényt szerezni vállalt garanciális, biztonsági elvárásainak.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön hogyan enyhítené a jóléti rendszerek finanszírozásában mutatkozó pénzügyi hiányokat?
2. Megengedhetőnek tartaná-e azt, hogy a szolgáltatásokat közvetlenül használók (akiknek hasznuk származik az ellátások igénybevételeből) fizessenek – illetve többet fizessenek – a jóléti szolgáltatásokért, mint azok, akik nem használják az adott ellátást, akiknek abból közvetlenül nem származik előnyük? Kérem, gyűjtsön pró és kontra érveket a tandíjról (például egyetemen, zeneiskolában, nyelvtanuláskor stb.); az orvosi szolgáltatáskor fizetendő receptdíjról, vizitdíjról, gyógyszerért fizetendő fogyasztói árról; a szociális gondozásért (házi vagy intézményi gondozásért) fizetendő díjról! Melyik elfogadható, támogatható az Ön meggyőződése szerint, és melyik nem? Miért?
3. Ön szerint mikor, milyen feltételekkel engedhető meg az, hogy valamilyen jóléti szolgáltatás, ellátás iránti keresletet a kötelező díjfizetés eszközeivel enyhítsék?
4. Ön milyen módszerekkel próbálná meg enyhíteni az ügyfelek fizetése miatt bekövetkező „kiárazási” hatásokat (vagyis azt a helyzetet, amikor az ellátásra valóban rászorulóknak azért nem veszik igénybe az ellátást, mert fizetni kellene érte, de nincsen rá pénzük)? Kiknél milyen feltételekkel tekintene el a díjak fizetésétől, kiknek milyen feltételekkel juttatná vissza a térítési díjakat? (Vigyázat, ha túl sokaknak és túl gyakran – akkor az egésznek semmi értelme.)
5. Ön tapasztalt-e valaha pazarlást, értelmetlen pénzköltést jóléti-szociálpolitikai intézmények körében? Hol, milyen pazarlást? Ön hogyan számolná fel a hasonló helyzeteket? Miért nem jutott ez eszébe valaki másnak korábban, kinek áll érdekében, hogy a dolgok így menjenek?
6. Ön szerint a különböző szektorokhoz tartozó szolgáltatók, ellátók versenye inkább hasznos vagy inkább káros a köz számára? Milyen előnyöket és milyen károkat vesz figyelembe? Ha a többszektorú verseny inkább káros – Ön kiktől és hogyan szabadulna meg?
7. Próbálja meg végiggondolni az Ön által legjobban ismert jóléti szolgáltatási területen: hogyan lehetne megkettőzni a közvásárlói és a közszolgáltatói szerepeket? Ha Ön lenne (akármilyen igazgatási szinten, de például egy településen) a közvásárló, milyen szolgáltatásokért fizetne, kiknek milyen szolgáltatásokat vásárolna meg az adott szolgáltatás piacain? Miben jelentene mindez változást az adott szolgáltatás mai rendszeréhez képest? A jelenlegi szolgáltatók közül kikkel keveredne konfliktusba, és kiknek a támogatását élvezné egy ilyen változás főszereplőjeként?

A szociális jogok átértelmeződése

A hagyományos szociális problémákhoz kapcsolódó szociális jogok természete

A klasszikus jóléti állam szociálpolitikai működésének alapfundamentumai voltak a lehetőség szerint alkotmányos erejű szociális jogok. A szociális jogokhoz fűződő, a szociális biztonság értékeit a jogbiztonsággal összekapcsoló követelményeket a következőkben foglalhatjuk össze:

- A jogok olyan jogosultságokat írnak körül, amelyek egyértelműen, normatívan, minden esetről objektív, mindenki által eldönthető kritériumok alapján eldönthetően írják le, hogy kinek milyen helyzetben jár valamilyen ellátás, illetve azt is, hogy mi az adott helyzetben járó ellátás tartalma, mértéke.
- Ennek az objektivitásra törekvő elvárásnak a két legalapvetőbb technikája a biztosítási elvű (a korábbi befizetések függvényében jogot szerző), illetve az univerzális elvű (egyértelmű demográfiai, társadalomstatistikai kategóriák alapján besorolt) jogosultságok, jogosultsági mértékek alkalmazása. (A magas

szintű adómorállal jellemezhető, az egyéni-családi jövedelmeket az általános megítélés szerint mindenkire kiterjedően megbízhatóan mérni képes országokban ugyancsak objektívnek és egyértelműnek szokás tekinteni a jövedelmi küszöbök szerint meghatározott, jövedelemtesztek alapján meghatározott jogosultságokat is – ami viszont egyáltalán nem jellemző általánosságban, valamennyi jóléti államra, különösen nem a gyenge adómorállal jellemezhető, a jövedelmeket csak rosszul mérni képes államokban.)

- A hagyományos jogosultságok – az objektív, normatív kritériumok teljesülésén túl – nem támasztanak egyéb követelményeket az ellátások által elérendő hatások, produktumok dolgában. A jogosultság elismerésével „megoldottnak” tekintik a problémákat: az adott ellátásra való jogosultságból nem származtathatók további állami kötelezettségvállalások, és ugyancsak nem várnak semminemű ellentételt az ellátást igénybe vevőtől.
- A jogosultságoknak nincsenek – vagy csak igen hosszú időtartamra vonatkoztathatóan (például egy gyerek megszületésétől nagykorúvá válásáig) vannak – „idődimenziói”. A jogosultságok „időtlenisége” részben összefügg az ugyancsak időtlen alkotmányossági kritériumokhoz való igazodással, részben a jogosultságok érvényesítésének módszereivel (a befizetésekkel szerzett jog örökre fennmarad, a demográfiai sajátosságok ritkán és lassan változnak) függ össze.
- Ez a fajta jogi szemléletmód a jogbiztonság, a jogosultságok stabilitásának eszközeivel érvényesíti a szociális biztonságot megteremtésére irányuló törekvéseket.

A szociális jogok hagyományos előtérbe állítása ugyancsak szorosan összefügg azzal, hogy a jóléti államok és a szociális jogok II. világháború után kialakuló rendszere milyen kockázati tényezők kezelését tekintette az akkori társadalmi viszonyokhoz igazodva elsődleges feladatának. Korábban úgy írtuk körül a legjellemzőbb magas szociális kockázatú csoportokat, hogy ebben az időszakban azokat lehetett idesorolni, akik életkoruk, egészségi állapotuk, családi helyzetük okán elvileg sem voltak képesek munkát vállalni. A korábbi befizetések és a demográfiai sajátosságok által meghatározott jogosultsági körök tehát az elvileg sem megszerezhető munkajövedelmek (és az azok által biztosított életkörülmények) pótlását, helyettesítését célozták meg a szociális-jóléti ellátások által.

Az olajválságok utáni gazdasági és társadalmi változások alapjaiban rajzolták át a magas kockázatú, szegénység által veszélyeztetett csoportok szociológiai természetét. Egyre magasabb arányban tartoztak a szegények, kirekesztettek, hátrányos helyzetűek körébe olyan emberek, csoportok, akik elvileg akár képesek is lehetnének dolgozni, saját keresetükből megélni, ám a társadalmi körülményeik, helyzetük, hátrányaik nem teszik számukra lehetővé azt, hogy saját erőből boldoguljanak. A szociális biztonság homlokterébe tehát egyre inkább olyanok kerültek, akik – ha nem is kielégítően, de valamilyen szinten – a jogosultság megállapításának időpontjában is képesek valamennyire gondoskodni magukról, és ugyancsak nem tűnik elképzelhetetlennek az, hogy különféle támogatásokkal, a hátrányaik különféle enyhítésével arra is képessé tehető, hogy visszakapaszkodjanak, felkapaszkodjanak, beilleszkedjenek és integrálódjanak a támogatások nélkül is boldogulni képesek körébe.

Az ilyen jellegű problémák orvoslásához a hagyományos szociális jogok nem, vagy legalábbis csak komoly nehézségek és átértelmezések révén biztosítanak megfelelő eszközöket.

Optimista feltételezések az átmeneti időtartam alatti „rendbetételekről”, rehabilitációkról – és a munkára való ösztönzésről

A szociálpolitika alapvető átrendeződései – a célcsoportok szociológiai karakterének változásai, a demográfiai, munkaerő-piaci átalakulások, az új politikai prioritások és kormányzati magatartások – természetesen leképeződtek a szociális jogok változásaira is. Mindez némi fáziskéséssel zajlott és zajlik le napjainkban is. Hosszú ideig ugyanis a hagyományos jóléti intézmények és szociális jogok keretein belül igyekeztek szociálpolitikai választ találni a jóléti államok az új problémákra és kihívásokra – ám ezzel legfeljebb átmeneti sikereket könyvelhettek el a szociális biztonság értékeinek megőrzésében. Hosszabb távon ugyanis a hagyományos jóléti ellátások – elsősorban a nyugdíjak, az időskori, a fogyatékosági és az anyasági ellátások – eredeti funkciójuktól idegen „túlhasználata” nem csupán mennyiségében növelte kezelhetetlenné a megoldandó szociális problémák körét, hanem a rendszerek belső logikáit és funkcionális összefüggéseit is erodálták, átláthatatlanná tették. Ebben semmi csodálkoznivaló nincsen:

III. Szociálpolitika középhaladóknak
– A jóléti államok szociálpolitikáinak
átalakulása az elmúlt évtizedekben

- ha az időskorúak ellátásai és a nyugdíjak nem kizárólag az idősök jövedelmi és szociális biztonságát szolgálják;
- ha a fogyatékosági ellátások nem kizárólag a megélhetésükről gondoskodni nem képes egészségkárosodottak számára akarnak biztonságot teremteni;
- ha az anyasági ellátások nem a gyermeknevelés miatt otthon maradni kényszerülő szülők jövedelembiztonságát szolgálják,

hanem elsősorban a munkaerő-piaci feszültségek levezetésének segédeszközeiként kezdenek el működni, akkor logikus fejlemény a korábban masszív, tiszta logikájú rendszerek korlátainak „feloldódása”.

Mit mutatnak a számok?						
<i>A szociális védelem társadalmi juttatásai (1999–2004)</i>						
EU-ESSPROS – osztályozás	1999	2000	2001	2002	2003	2004
millió forint						
Társadalmi juttatások	2 312 871,4	2 558 463,1	2 881 500,1	3 426 634,3	3 913 945,2	4 208 348,8
Jövedelmi/vagyoni helyzethez nem kötött juttatások	2 144 849,4	2 383 475,7	2 701 929,2	3 230 642,2	3 705 797,4	3 998 923,2
1. Pénzbeli juttatások	1 428 880,2	1 576 213,8	1 799 699,5	2 144 774,6	2 398 269,0	2 609 890,9
a) Rendszeres	1 416 840,2	1 562 068,0	1 784 592,8	2 071 123,2	2 378 541,3	2 584 985,5
b) Eseti	12 040,0	14 145,8	15 106,7	73 651,4	19 727,7	24 905,4
2. Természetbeni juttatás	715 969,2	807 261,9	902 229,7	1 085 867,6	1 307 528,4	1 389 032,3
Jövedelmi/vagyoni helyzethez kötött juttatások	168 021,9	174 987,4	179 570,9	195 992,1	208 147,8	209 425,6
1. Pénzbeli juttatások	77 270,9	80 407,9	85 430,8	87 999,6	90 478,8	96 851,4
a) Rendszeres	71 987,5	74 616,6	79 776,2	81 028,7	84 577,0	90 468,1
b) Eseti	5 283,4	5 791,4	5 654,6	6 970,9	5 901,8	6 383,4
2. Természetbeni juttatás	90 751,0	94 579,4	94 140,1	107 992,5	117 669,0	112 574,2
Százalék						
Társadalmi juttatások a GDP százalékában	20,3	19,4	19,4	20,3	21,0	20,8

III. Szociálpolitika középhaladóknak
– A jóléti államok szociálpolitikáinak
átalakulása az elmúlt évtizedekben

EU-ESSPROS – osztályozás	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Jövedelmi/vagyoni helyzethez nem kötött juttatások a társadalmi juttatások százalékában	92,7	93,2	93,8	94,3	94,7	95,0
Jövedelmi/vagyoni helyzethez kötött juttatások a társadalmi juttatások százalékában	7,3	6,8	6,2	5,7	5,3	5,0
Pénzbeli juttatások aránya a társadalmi juttatások százalékában	65,1	64,8	65,4	65,2	63,6	64,3
Természetbeni juttatások aránya a társadalmi juttatások százalékában	34,9	35,2	34,6	34,8	36,4	35,7

Forrás: Szociális Statisztikai Évkönyv.

1. Milyen ütemű a kiadások növekedése?
2. Milyen területeken jelentős a növekedés?
3. Vajon mennyiben „érte meg” a többletráfordítások vállalása? Kinek milyen előnyei, és kinek milyen hátrányai származtak ebből?

A problémákat tovább súlyosbítja az, hogy a hagyományos rendszerek túlhasználata nemcsak e rendszerek összetarthatatlanságát eredményezte, hanem jelentős részben bizonyultak hatástalannak a fölmerülő szociális problémák egyéni orvoslásában is. Így például ha valakinek – egy viszonylag fiatal embernek – az egészségkárosodása nem túl súlyos, és elvileg képes lenne még dolgozni, ám ennek ellenére megállapítják számára a rokkantnyugdíjat, akkor ezzel nemcsak az a gond, hogy terhet jelent a nyugdíjrendszerre, hogy növeli a csökkenő számú járulékfizető terheit; hanem az is, hogy a rövid szolgálati idő miatt csak igen alacsony résznyugdíj járhat neki, amely nem elég a megélhetéshez, viszont rokkantnyugdíjasként a munkavállalási lehetőségei is igen korlátozottá válnak. Vagyis a szegénységi kockázatai sem csökkennek, a megoldás nem jelent gyógyírt a szegénységből való kikerüléshez – legfeljebb valamiféle minimális szociális jövedelem biztosítását képes megteremteni.

Ilyen helyzetben logikus fejlemény, hogy előtérbe kerülnek azok a politikák és programok, amelyek a munkába való visszatérést célozzák meg. Makroszinten e politikákat mint a francia politikai háttérű „*beillesztési*” („*insertion*”), a brit hagyományból az Unió koncepciójába is átkerülő „*befogadási-összetartozási*” („*inclusion*”), illetve a németes gyökerű „*integrációs*” politikákat jellemeztük.

A szociális jogok tekintetében e politikák – szemben a korábbi szociális jogokkal-jogosultságokkal – különféle rehabilitációs, integrációs programok potenciális résztvevőinek a jogosultságát igyekeztek jogszabályokban kodifikált normává tenni. E programok egyfelől bonyolult és trükkös szakmai folyamatokat, képzési és a szociális munkával kapcsolatos eljárásrendeket rögzítettek a beavatkozások kereteiként és a részvételekre való jogosultságként, másfelől azt az optimista reményt és feltételezést foglalták jogszabályba, hogy a program végén a megbillent sorsok ismét előrevívó vágányokra kerülhetnek, hogy a programok végén az ügyfelek ismét képesek lesznek támogatások nélkül is a saját lábukra állni és boldogulni.

Ezek a fajta beilleszkedési programok, a bennük való részvételre való jogosultságok váltak meghatározóvá minden olyan esetben, amikor elviekben remény mutatkozhat a munkanélküliségből a munkaerőpiacokra való visszatérésre. E tekintetben mégis számos szakmai eltérés tapasztalható az olyan célcsoportok esetében, mint a

- hajléktalanok;
- drogosok, alkoholisták, szerfüggők és szenvedélybetegek;
- migránsok, bevándorlók, idegenek, etnikai kisebbségek;
- fogyatékosok, egészségkárosodottak, súlyos betegségeken vagy baleseten átesettek, megváltozott munkaképességűek;
- gyerekeket (egyedül) nevelő szülők, hozzátartozókat ápoló-gondozó családtagok, különösen nők, anyák;
- idősebb, a munkaerőpiacon nehezen elhelyezkedő emberek;
- bűnelkövetők és traumákon átesett áldozatok;
- más hátrányosan megkülönböztetett, vagy legalábbis különféle munkavállalási (települési, kommunikációs, képzettségi stb.) hátrányokkal jellemezhető emberek.

Ha a hasonló emberekre irányuló szociális jogok természetének változásait nézzük, akkor a korábban jelzett hagyományos (időtlen, objektíven mérlegelhető, egyszerű kritériumok alapján járó, egyszerűen átlátható támogatásokra feljogosító stb.) jogokkal szemben azt állapíthatjuk meg, hogy e jogok:

- határozott időre, a programok időtartamára szólnak;
- a programok véges időtartama alatt valamiféle érdemi javulást eredményező változásokat, eredményeket céloznak meg;
- a hozzáférés kritériumai igen bonyolultak, egyéni, diszkrecionális szelekciókra épülnek;
- a programok gyakorlatilag nem ígérenk semmiféle garanciális kimeneteket – legfeljebb azt, hogy kellő elszántságok, motiváltságok, egyéni igyekezetek és más kedvező konstellációk mellett esélyt teremtenek a jobb életfeltételekhez;
- és ugyancsak nehezen átláthatóan, érvényesíthető garanciák nélkül írják körül a program alatt élvezett kedvezményeket, azt, hogy a jogosultságoknak mi a konkrét tartalma.

Az új jogosultságok tehát nem elégítik ki a korábbi, az állam által nyújtott megoldásokra, kimenetekre irányuló garanciavállalási kritériumokat. Inkább úgy jellemezhetjük ezeket az új jogosultságokat, hogy azok eszközöket, esélyeket, lehetőségeket nyújtanak a jogosultságok igénybevevőinek ahhoz, hogy segítségükkel maguk rendezhessék életük megoldatlan gondjait.

Szerződéseken nyugvó együttműködések – a polgári jogok eszköztárának térnyerése az államjog, így a szociális jogok területén

Az államigazgatás hagyományos joganyaga (legalábbis a kontinentális Európában), így a hagyományos szociális jogok az „államgépezetet” egyfajta automatának képzelik. A bemeneti oldalon beadjuk az adminisztrációban is leképzett „inputokat” (költségvetések, szervezeti kapacitások, a jogosultságok mérlegeléséhez szükséges objektív tények, adatok), a gépezet a maga sajátos szervezeti illetékességei, hatáskörei, eljárási szabályai szerint feldolgozza, processzálja a bemeneteli oldalon beadagoltakat, majd az „igazgatási gyár” a folyamat végén kiadja a materiális végterméket. Nagyjából ezt a fajta folyamatot szokás úgy körülírni, hogy az „anyagi típusú” jog: a bemenő anyag (adatok) függvényében meghatározza a kijövő anyagot, a végterméket, vagyis a jogosultságok szerint járó ellátást.

Az anyagi jogokkal szembeállíthatók azok az eljárásjogi szabályok, amelyek nem a folyamat elejét és végét határozzák meg, hanem magának a folyamatnak a játékszabályait: kik vehetnek részt, milyen felhatalmazásokkal, milyen döntési lehetőségekkel, milyen panasz- és jogorvoslati lehetőségekkel stb.

Az államigazgatási jogon belül a szociális jogok hagyományosan anyagi természetűek, az államigazgatási jog eljárási szabályokként leginkább a hierarchikusan tagolt, alá- és fölérendeltségekbe szerveződő állami bürokrácia működésrendjét szokta körülírni. Ezzel szemben a polgári jog lényegesen több eljárási kérdést szabályoz, így alapvetően az egymással egyenjogúnak, egyenrangúnak feltételezett polgárok közötti megállapodások, egyezségek szabályait rögzíti. Ezek a szabályok nagyrészt formai jellegű szabályok: milyen írásbeli dokumentumoknak kell rögzíteniük a megállapodás tartalmát, mi mindent kell befoglalni ezekbe a dokumentumokba, másrészt a felek között felmerülő viták, konfliktusok megelőzésének garanciáit, illetve ha azok mégse működnének, a viták lefolytatásának mikéntjét írják elő.

A polgári jogi, „szerződéses” jogszemlélet hosszú ideje része a szociálpolitikai kultúrának.

Mindenekelőtt azokban az országokban, ahol a szociális ellátásokban hagyományosan komoly szerepük van a piaci magánszervezeteknek (például a kötelezően megkötendő magánbiztosítások terén), illetve a nonprofit szociális szolgáltatóknak. Nyilvánvaló, hogy a magánszervezetek ezekben az esetekben nem rendelkezhetnek az állami szervek kitüntetett monopolsajátosságaival, ők leginkább megállapodásokban, szerződésekben rögzíthetik az ellátók és az ellátottak közötti viszony tartalmait, az ellátások mibenlétét, folyamatát, eljárásait. Ez a fajta angolszász szerződési gyakorlat a XX. század végére általánossá vált a szociálpolitikában a világ más részein is. Egyrészt – amint már volt róla szó – a jóléti ellátásokban elterjedő szektorsemleges szolgáltatói verseny hatására az állam egyre több helyen a piaci szerződésekhez hasonlatos vásárlói szerződéseket köt a különféle magánszolgáltatókkal, szociális ellátásokat végző magánszervezetekkel.

Másrészt a szociális jogok fentebb jelzett változásai is egyre inkább egyfajta „szerződéses jog” térnyerését jelentik magukban az ellátásokban az ellátók (legyenek akár állami, akár magánellátók), illetve az ellátottak között. Ennek a szerződéses viszonnak is hosszú előélete van a szociális munka területén, ahol általános és alapvető norma az ügyféllel való szerződéskötés követelménye. De míg a hagyományos szerződéskötések leginkább a szociális munkás korlátozására irányultak (nem lehet, nem szabad megtenni azt, amihez az ügyfél nem járul hozzá), addig az új szerződéses rezsimek az ügyfél aktív, tevékeny hozzájárulását, együttműködését igyekeznek jogi keretekbe terelni.

Az új, az együttműködésre vonatkozó ellátások arra a feltételezésre épülnek, hogy az ügyfél erős késztetést, elhatározást érez a saját dolgainak a rendbetételére – amihez a szerződéses keretekben biztosított formában, mértékben igénybe veheti az ellátók és ellátások által (a szerződés szerint) biztosított eszközöket, lehetőségeket.

Ez a feltételezés egyfelől számos progresszív, emancipatorikus irányt nyit meg a szociálpolitikában, másfelől viszont számos vonatkozásban igencsak bizonytalan alapokra épül, és sok káros következménye is lehet (van).

A hagyományos szociális jogok a jogosult személyből csak annyit „látnak”, amennyi a jogosultságok elbírálása szempontjából lényeges, leegyszerűsített, tárgyiasított és elidegenedett kategóriákból látható. Ehhez képest az együttműködésre, szerződésre építő joggyakorlat elvileg felnőtt embernek, akarattal bíró, a sorsáért felelős, autonóm személyiségnek tételezi fel az ügyfelet. Olyan joganynak, aki tisztában van saját helyzetével, erkölcsi és társadalmi pozícióival, képes az érdekeit megfogalmazni, és az eljárás során azokat képviselni. Ennyiben az együttműködésre és szerződésre építő rendszerek emancipálják, felnőttnek kezelik az ügyfelet, és az állami, közszolgálati szereplőket sem az ügyfelek fölé pozicionálják, hanem velük egyenjogú, egyenrangú partnernek próbálják meg kezelni.

Másfelől viszont az együttműködésre építő rendszerek sok szempontból „csalnak”, olyan feltételezésre építenek, amelyek egyáltalán nem biztos, hogy a tényleges gyakorlatban teljesülnek, teljesülhetnek. Nem áll fenn az ügyfél egyenrangúsága és egyenjogúsága például a következő esetekben:

- *(Kiszolgáltatottság)* Az ügyfél gyakran nem szabad akaratából, hanem kényszerből köt szerződést, megállapodást. Ilyen eset például az, amikor kénytelen együttműködni, mert másképpen nem kap semmilyen

támogatást; vagy kénytelen a terápián való részvételben együttműködni (például a drogosok „elterelése”), mert ellenkező esetben börtönbüntetés vár rá.

- *(Egyoldalú állami diktátumok – az ügyfél érdekei ellenében)* Előfordulhat az, hogy az együttműködésben való részvételre akkor is kötelez az állam, ha az nem áll az ügyfél érdekében. Ilyen esetek például azok, amelyekben az ügyfélnek az érvényben levő szociális, munkajogi szabályozások, sajátos élethelyzetei miatt objektíve nem áll érdekében a munkavállalás, objektíven kalkulálható módon nem javulnak életkörülményei akkor, ha munkát vállal – mégis kénytelen részt venni közmunkaprogramban; vagy ha valaki kénytelen olyan képzési programban részt venni, amely még senkit nem segített a környezetében munkához.
- *(Depresszív mentális állapotok)* A szociális nehézségek mellett az emberek viszonylag gyakran kerülnek olyan depresszív állapotokba, hogy nem igazán képesek „akarni”. Ilyen helyzetekben könnyű őket olyan „megállapodásokba” terelgetni, amelyekbe nem a szabad döntésük és akaratuk alapján kerülnek, hanem csak oda sodródnak: ez van, ezt kell elfogadni.
- *(Diszkriminatív hatások)* Az állam nevében eljáró hivatalnokok tevékenységére nem kizárólag a rájuk vonatkozó szakmai szabályok és eljárások hatnak, hanem akarva-akaratlanul működhetnek személyes szimpátiák, előítéleteikből, személyiségükből fakadó mérlegelések is. Mindez komoly kockázatot rejt abban, hogy az eljárásokban a szubjektív megítéléseken túl hátrányos megkülönböztetések, diszkriminatív hatások is érvényesülhetnek.

Mindezek a helyzetek nemhogy nem ritkák, hanem igencsak tipikusak a kisiklott életű, gondban és nélkülözésben élők körében. Ami igen gyakran visszájára fordítja az eredetileg emancipatorikus, egyenjogúsító, a szociális ügyfelet a polgári jog szerint szerződő partnernek tekintő rendszereket. A megállapodások ilyenkor inkább egyoldalú, személyre szabott és közvetlen hatalomgyakorlást-uralmat megtestesítő kényszeres; az akaratok képviselőre való motiváló felszólítások helyett az együttműködések inkább felelősségek visszahárításai az ügyfélre, és öncélú, a hatalmi egyenlőtlenségeket érvényre juttató parancsok, „böstörgetések”, olykor szubjektív és diszkriminatív szankciók is lehetnek.

A polgári jog alapelveinek alkalmazása a szociálpolitika területén tehát az újonnan felmerülő szociális problémák megoldása szempontjából megkerülhetetlenek.

- Nem lehet valakinek munkát biztosítani szociális ellátásként, különösen ha valaki nem akarja azt a munkát elvállalni. Mindenki csak magának tudhat munkát találni, emiatt legfeljebb a munkakeresésben lehetne vele együttműködni. Lehet támogatni, segíteni a keresésében – viszont akarata ellenére nem lehet sem általában, sem egy-egy konkrét munkára kényszeríteni senkit sem. Hasonlót lehet elmondani más problémákról is. Nem lehet valakit akarata nélkül, pláne akarata ellenére lakásba, lakhatási formába kényszeríteni, leszoktatni alkohorról, drogról, cigarettáról; rávenni arra, hogy tanuljon, képezze magát stb.
- Bár az egyenrangú és egyenjogú felek közötti eljárásokat, együttműködéseket igyekeznek normává tenni, a felek egyenrangúságát távolról sem sikerül megteremteni. Ehhez általában az általános feltételek is túl aszimmetrikusak, az erősebb állami szerződő fél akár csak másodlagos pótmegoldásként, vészhelyzetekben alkalmazható minimális garanciákat sem szokott vállalni. Nem lehet általában tudni, hogy mi van akkor, ha nem jön létre az együttműködés, és különösen akkor sem létezik semmilyen garanciális biztosíték, ha nem az ügyfélnek, hanem az államot képviselő segítőnek, intézménynek felróható okokból nem jött létre az együttműködés. Illetve, amit lehet tudni: az együttműködés kudarca kizárólag a segített fél kockázata.

Igazából ez a legsúlyosabb és legáltalánosabb probléma az együttműködések intézményesítő rendszerekkel: az alapelvek ellenére nem képesek egyenlő félnek kezelni a szerződésben részt vevő állami felet és a szociálpolitika ügyfelét. Az együttműködés kereteit gond nélkül fenn lehet tartani addig, ameddig minden simán megy a maga útján – azonban szinte kizárólagosan az ügyfél viseli minden következményét és felelősségét annak, ha ez nem teljesül.

Emiatt a hasonló rendszerek gyakran még kiszolgáltatottabbá, alárendeltebbé teszik az ügyfelet annál, mint amennyire a hagyományos, elidegenedett és „tárgyasított” szociális jogok sem képesek reagálni az ügyfelek egyéni-individuális akaratára, törekvéseire, morális és egyéb elköteleződéseire.

Az eredményorientáltság, valamint a jobbiztonság és méltányosság konfliktusai

Az együttműködési rendszerek korlátozott időtartam alatt produktív, érdemi javulást előállító változásokat akarnak generálni, ennek érdekében keresik a jóléti szereplők és az ügyfelek közötti együttműködéseket. A produktivitás, az eredményre törekvés egyre megkerülhetetlenebb elvárás a szociális segítők, intézményektől.

Ám az eredményesség elvárásának a szociálpolitikai szereplők gyakran épp azzal tudnak a leginkább megfelelni, ha a szociálpolitikai támogatásokra vonatkozó politikai, szakmai és etikai elveiket mintegy „zárójelbe teszik”.

Az eredményesség egyik legsikeresebb stratégiája ugyanis a „lefölözés”, vagyis az a kontraszelekciós kiválasztási gyakorlat, amelynek során a legkedvezőbb helyzetű ügyfelekkel igyekeznek szerződést kötni a jóléti intézmények, programok. Ha a munkába állás eredményessége a legfontosabb elvárás, akkor ennek a legnagyobb sikerrel akkor lehet megfelelni, ha a nem túl súlyos hátrányokkal küzdő, nem túl képzetlen, nem túl beteg, viszont határozott, ambiciózus, „rámenős” és igyekvő ügyfelekkel sikerül együttműködési szerződést kötni. A hajléktalanok közül könnyebb lakhatáshoz juttatni azt, akinek van jövedelme, rendezett az életvitele; a szerről könnyebb leállítani azt, aki már maga is ki akar törni a drogfüggésből; az idegenek közül könnyebb integrálni azt, aki már beszéli a befogadó ország nyelvét stb.

Az együttműködési rendszerekben eredményérdekeltségben dolgozó szakemberek, intézmények, szociális szolgáltatók számára e tekintetben még a korábbiakhoz képest is igen nagy a kísértés, hogy megtalálják azt az ügyfelet, aki könnyebb eset, aki inkább hajlandó az együttműködésre, amúgy is az elvárt célok felé igyekszik – semmint hogy nagyon mélyről indulókkal bajlódjanak.

További egyenlőtlenséget és igazságtalanságot generál az, hogy az ügyfelek között is nagyobb sikerrel használják az együttműködési keretekben nyújtott támogatások lehetőségeit azok, akik

- iskolázottabbak, jobban tájékozottak akár az igénybe vehető támogatások, akár a pozitív kimeneti lehetőségek dolgában;
- jobb, szélesebb körű és „erősebb” kapcsolatokkal rendelkeznek;
- nincsenek rákényszerítve bármilyen támogatás elfogadására, akiknek vannak anyagi tartalékaik, van lehetőségük a jobb lehetőségek kiváráására, az alkuk, eljárások végigvitelére;
- kellő jogi és más támogatásokkal bírnak ahhoz, hogy a polgári jog (és az ehhez csatlakozó érdekegyeztetés, konfliktuskezelő, mediáció, alternatív jogszolgáltatás stb.) eszközeit a saját érdekeiknek megfelelően alkalmazzák.

Az eredményorientáltság szociális kontraszelekciós hatásainak megítélése igen ellentmondásos. Egyrészt igencsak kritizálható az, ha a szociális támogatásoknak olyanok a haszonélvezői, akik nem feltétlenül, vagy nem túl súlyosan vannak a támogatások igénybevételére ráutalva, rászorulva. Másfelől viszont azt is lehet képviselni, hogy ha a viszonylag jobb helyzetűek viszonylag rövid ideig tartó támogatásával nem lehet kellően nagy számú embernek a sorsát a szociális ellátásoktól függetlenül is sínre tenni, akkor ez fenntartja a szociális rendszereknek azt a túlterheltségét, amelyben gyakorlatilag senkinek nem képesek megfelelő ellátást, támogatást biztosítani. Vagyis elvileg racionális szociálpolitikai stratégia lehet az a „tehermentesítési” politika, amely azzal akarja könnyíteni a rendszerek működtetését, hogy a más módon is boldogulni képeseket a lehető leggyorsabban megpróbálja „kivezetni” a szociális ellátások köréből – azért, hogy kapacitásait a nagyobb gondban levők segítségére hasznosíthassák.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön milyen ellátási formát ismer, amelyben szerződést, együttműködési megállapodást kötnek az ügyféllel? Hogyan jellemezné az ilyen szerződéseket: Mit vállal, mit kockáztat az egyik, és mit a másik fél? Mennyire tartja kiegyensúlyozottnak, arányosnak ezeket a szerződéseket, kölcsönös kötelezettségvállalásokat?

2. Tud-e mondani olyan példákat, amikor az együttműködés és a szerződés inkább csak álca, valójában az ügyfél egyoldalú kötelezettségéről van szó?
3. Mennyire szolgálják eredményesen ezek a megállapodások az ügyfelek szociális biztonságát? Vagy éppen: mennyire veszélyeztetik azt?
4. Ön miben tenné egyértelműbbé, számonkérhetőbbé az állami partnerek felelősségvállalását ezekben az együttműködési rendszerekben?
5. Hogyan érné el azt, hogy az ügyfelek vállalásai is realisabbak, a helyzetükhöz jobban igazodó vállalások legyenek – olyanok, amelyek tényleges előrelépést hoznak?
6. Próbálja meg általánosabban is kifejtetni saját értékelését: Mikor, milyen feltételek mellett véli hasznosnak, eredményesnek az ügyfelekkel kötött megállapodásokra épülő jogosultságokat, és mikor ítéli azokat inkább károsnak, az ügyfelek kiszolgáltatottságát erősítő jogi eszköznek?
7. Ön miképpen erősítené az ügyfelek tárgyalási pozícióit, jogérvényesítési és jogorvoslati lehetőségeit az együttműködési megállapodásokra, szerződésekre épülő ellátási formák esetében? Miképpen győzné meg a jóléti rendszerekben dolgozókat arról, hogy a velük szerződéses viszonyban álló ügyfelek hatalmának, befolyásának erősítése (és ezzel egyidejűleg: a velük szerződő állami képviselők hatalmának, befolyásának gyengítése) a jóléti ellátások hasznosságát, eredményességét javíthatja?

A politikai eszmények, értékek változásai

A hagyományos értékek (szabadság, egyenlőség) átértelmezése: esélyegyenlőség, egyenlő lehetőségek („equal opportunity”), multikulturalizmus, sokszínűség

Az európai polgárosodás eszméi és társadalmi folyamatai nagyrészt annak a feudális berendezkedésnek a meghaladását jelentették, amelyet a különböző társadalmi csoportok, rendek közötti jogokban intézményesített különbségek (ezen belül társadalmi különbségek), illetőleg megkérdőjelezhetetlen hagyományként, tradícióként legitimáló megszokások jellemeztek. A liberális szabadságesezmények – *Hobbes, Locke, Mill és a francia felvilágosodás nagy gondolkodói* – hatására mindenekelőtt a törvények mindenkire egyformán vonatkozó hatalmát tekintették a feudális berendezkedést követő helyes társadalmi berendezkedés alapjának.

Az alkotmányos jogállam törvényi fundamentumai alapvetően a polgári szabadságok mindenkit egyformán megillető jogát igyekeztek biztosítani. De – Mill gondolatmenetét követve – a szabadságok mindenkit maximálisan megillető jogát csak annak a szabadságkorlátozó elvnek az érvényesítésével lehet megteremteni, miszerint senkinek nem áll szabadságában mások szabadságát korlátozni. E gondolat nyomán az alkotmányos jogállam tradíciói elsősorban a korlátozások hagyományai: a szabadságok kiterjednek mindenre, amit a törvény nem tilt; viszont a törvények korlátai, tiltásai is mindenkire egyformán, egyenlő erővel hatnak. Ennyiben az európai szabadságesezmények a „negatív szabadságok” szofisztikált rendjére épülnek: a törvények tiltásai a törvények hatalma által mindenkit egyformán korlátoznak, ezeket a korlátozásokat, szabadságlimiteket, tiltásokat foglalja egységes keretbe az alkotmányos jogrend. Sőt az államnak és intézményeinek a működése, a követendő erkölcsi normák betartatása arra irányul, hogy alakuljanak ki és épüljenek be a személyiségbe mindazok a gátlások, amelyek a tiltott cselekvésekkel szembeni megátrálást előidézik – ám ezen túlmenően mindent szabad, ami nem tilos.

A feudális hagyományok és gyökerek kötöttségeitől érintetlen amerikai hagyomány – amelyet döntően *Alexis de Tocqueville* munkásságából szokás eredeztetni – pozitív módon közelítette meg a szabadságok és lehetőségek egyenlőségére irányuló törekvéseket. Ebben az amerikai hagyományban az alapvető társadalmi eszmény az, hogy mindenkit képessége, tehetsége és a társadalom javára való hasznossága alapján illet meg a maga társadalmi és gazdasági pozíciója. Könnyen érthető ez a fajta attitűd egy olyan társadalomban, amelyben mindenki „jöttment”,

mindenki nemrég érkezett – és semmi olyan előjogot, privilégiumot, rangot és státust nem hozhatott magával, amelyet a többieknek el kellett, el lehetett volna ismerniük. Mindenkit a tettei, a sikerei, az eredményei minősíthettek csak. Ehhez adekvát háttérrel jelentett az a sajátos amerikai individualizmus, amely autonóm morális lénynek tekintette az embereket, amely a szabadságot annak az egyenlő lehetőségeként értelmezte, hogy mindenkinek nemcsak módjában áll megtennie azt, amit helyesnek, tisztességesnek és az érdekeinek megfelelőnek tart, hanem épp ez a vele szemben támasztott legfontosabb társadalmi-erkölcsi elvárás is. Az „*equal opportunity*” elve tehát a legfontosabb közügynek nem kizárólag a mások szabadságát korlátozó, „negatív szabadságok” rendszerét jelentő alkotmányos berendezkedést, mint inkább az individuum kibontakozását garantáló állami és társadalmi intézményrendszer kiépítését tekintette. Hogy a jogok nyelvét alkalmazzuk a különbség érzékeltetésére: az amerikai hagyományban kisebb jelentőségűek a szabadságokat (vagyis a szabadságok korlátozását) tiltó anyagi jogok, és sokkal fontosabb az egyenlő lehetőségek biztosítása a jogalkalmazás során. Ennek olyan markáns jelei vannak az állami berendezkedésben, mint a bíróságok normaalkotói (és ennyiben politikai) szerepkörének erőssége és megkérdőjelezhetetlensége – különösen a legfelsőbb bíróságra vonatkozik ez. Ám történetünk szempontjából legalább ennyire fontos kérdés az, hogy a döntő „szabadságkérdéssé” ebben a megközelítésben már nem az válik, hogy a törvények elviekben mindenkire egyformán vonatkoznak, hanem az, hogy a törvények előírásait mindenkire egyformán alkalmazzák. Nagyjából ez az a logika, amely kulcskérdéssé tette a hátrányos megkülönböztetések, a diszkriminációk tilalmát. Ne idealizáljuk azért túl az amerikai álmod: mindez nagyobb részben a fekete polgárjogi mozgalmak hatásának és kevésbé a bölcs amerikai belátásnak tudható be. (Amely mozgalmak persze épp ilyen alapokon bontakozhattak ki.)

Amerika vezető politikai és gazdasági tényezővé válását igen meghatározóan ennek az individualizmusnak, illetve az individuumok kibontakozását lehetővé tevő, bátorító, döntően versenyeket és konfliktusokat szabályozó intézményi berendezkedésnek szokás tulajdonítani. Bár Európa hosszú ideig fontosabbnak tartotta a nemzeti közösségek békéjét, konszolidált és kiegyensúlyozott társadalmi viszonyaik megteremtését és fenntartását, ám ezzel egyidejűleg állandó küzdelmet folytatott azért, hogy lépést tarthasson az Egyesült Államok gazdasági és társadalmi dinamizmusával, hogy Európa is a gazdasági és társadalmi fejlődési dinamikákat befogadó, ösztönző atmoszférát és környezetet teremtsen.

Az európai integráció második világháború utáni fejlődése, hol kimondva, hol kimondatlanul, de folyamatosan az „Európai Egyesült Államok” ideálját is követte. Mindenekelőtt az egységes és szabadon átjárható, határok nélküli piacok gondolata az USA-val szembeni ilyen jellegű hátrányok leküzdését célozta.

Manapság ritkán szokás belegondolni, ám az egységes és szabadon átjárható piac megteremtésében nem a határok megnyitása okoz gondot, és nem annak a szabálynak a bevezetése, hogy „*mindenki – és minden tőke, áru, szolgáltatás – mehet, amerre akar*”. A nehézségeket egyfelől az jelenti, hogy a határokon átnyúló mozgások esetén is – megfelelő hatósági dokumentumokkal, engedélyekkel, korlátozásokkal és jogosultságokkal is – követni kell az embert is, az árut is, a szolgáltatást is. Éppúgy, ahogyan korábban a nemzetállamok határain belül ellenőrizhető volt pl. az, hogy megfizették-e a behozott termék után a vámot; vagy ahogyan az országon belül költöző emberek automatikusan megkaphatták új lakóhelyükön is a családi pótlékot.

Másfelől az egységes piac szabályozása magában foglalja azt a követelményt is, hogy mindazokat a termelési költségeket, amelyeket a termelő, a szolgáltató valahol köteles befektetni, rákölteni a gazdálkodási tevékenységekre – ugyanazokat mindenki más is köteles ráfordítani, ha hasonló tevékenységbe fog, hasonló tevékenységet folytat. Más szóval, hogy nem lehet versenyelőnyökhöz jutni azzal, hogy valaki „lespórol” olyan termelési költségeket, amelyek megfizetése másoknak, máshol kötelező. Ilyen jellegű „köteles termelési költséget” jelentenek például a környezetvédelmi és élelmiszer-biztonsági szabványok betartásának költségei (pl. szűrők felszerelése, vágóhidakon a falak és a mennyezet rozsdamentes acéllal való beborítása stb.), vagy pedig, történetünk szempontjából kiemelt jelentőséggel, a foglalkoztatás különféle költségelemeinek köteles ráfordításai (mint pl. a kötelező szabadság biztosítása, ami azt jelenti, hogy minden dolgozónak a szabadsága alatt akkor is kell fizetést adni, fizetni, ha eközben nem dolgozik, nem hoz létre értéket és hasznót a munkaadónak).

Az Unió „szótárában” hosszú évtizedekig kizárólagosan (de még ma is dominánsan) ezeknek a *köteles foglalkoztatási ráfordításoknak a halmazát szokás „szociálpolitikának” jelezni*. A nemzeti jogok az Unió által „szociálpolitikának” jelzett témákat jellemzően a „munkajog” keretein belül tárgyalják, mint például a munkaidő, a kötelező szabadságok és elismert távollétek, a bérezésre és az előmenetekre vonatkozó elvek, a munkahelyi és balesetvédelmi biztonság kérdései stb.

Mindez magyarázza, hogy hosszú évtizedeken át a szociális kérdések kizárólag a sajátos gazdasági erőforrás, a munkaerő gazdasági „használatára” vonatkozó kérdéseket jelentették, és nyilvánvalóan kizárólag a munkavállalók (érintőlegesen a migráns munkavállalók családtagjai) vonatkozásában írtak elő szabályozási és jogosultsági követelményeket.

Az Uniónak a társadalmi kérdésekhez – és ezen belül az esélyegyenlőségi problémakörhöz – való hozzáállásában döntő fordulatot jelentett a lisszaboni folyamat, és azzal egyidejűleg a bővítési folyamat. A gazdasági fejlődés előmozdítása érdekében szükségesnek mutatkozott túllépni a „közös piac” jogszabályi harmonizálásán, és a piaci hatékonyságok javítása mellett – azzal egyenlő súlyú – gazdaságfejlesztési kérdéssé vált a foglalkoztatási mutatók javítása, a foglalkoztatás bővítése. Még azon az áron is, hogy az Uniónak olyan, korábban kizárólagosan a nemzeti szuverenitások körébe sorolt ügyekben, témákban kellett állást foglalnia és sajátos politikai eszközrendszereit kialakítania, mint a társadalmi kirekesztés, az elöregedés vagy éppen a gyermekvállalást támogató intézkedések lehetőségei. Ennek az új politikai eszközrendszernek a gyűjtőneve a „koordináció nyílt módszere” (OMC), amelynek sok szempontból alárendelten, új funkciókkal felruházva módosultak a régebbi jogi eszközök (rendeletek, irányelvek), illetve pénzügyi eszköztárak is (strukturális és kohéziós alapok, pályázati rendszerek).

Az egyenlő esélyek és lehetőségek kérdésében a döntő fordulatot abban fogalmazhatjuk meg, hogy míg korábban az esélyegyenlőségi kérdések kizárólag a munkában levő férfiak és nők esélyegyenlőségét tartották szem előtt („*egyenlő munkáért egyenlő bért*”, a szülés miatti távollétek munkaerő-piaci hátrányait csökkentő intézkedések stb.), addig az új politika minél szélesebb társadalmi csoportok munkaerő-piaci aktivizálását szem előtt tartva vetette fel az egyenlő lehetőségek, egyenlő esélyek kérdését. Mindezt leírhatjuk egyfajta tematikus bővítésként is, hiszen a nők emancipációja mellé felsorakoztak más csoportok inklúziójára, egyenlő lehetőségére irányuló célok (fogytékkal élők, etnikai kisebbségek és bevándorlók, vallási kisebbségek, szexuális orientációjukban „mások” stb.).

A tematikus bővítést azonban legfeljebb többé-kevésbé követte a politikai koncepciók és az alkalmazható közpolitikai eszközök fejlődése. Mindmáig domináns eszköz maradt az az antidiszkriminációs jogszabályalkotás és jogalkalmazás, amely természete szerint nem képes pozitív mintákat adni, elvárásokat közvetíteni a társadalmi integráció erősítéséhez, legfeljebb szankcionálni és elrettenteni képes a hátrányos megkülönböztetés különféle megnyilatkozásait, és a hasonló megnyilvánulásokkal tudatosan vagy ösztönösen élő magánszemélyeket és szervezeteket. Nem vitatható, hogy a jogi szankcióknak vannak különféle gátlásokat interiorizáló, elrettentő, eltérítő hatásai, ám az is nehezen vitatható, hogy pusztán a szankciók mégoly kifinomult rendszere sem lehet képes elérni azt a „társadalmi befogadó” hatást, amelyet mindenekelőtt a munkaerőpiacok bővítésének követelménye támasztana.

Nem könnyű feladat azonban az alapvetően fenyegetésekkel, büntetési eszközökkel operáló antidiszkriminációs politikákat „pozitív kicsengésűre” áthangszerelni.

Egyrészt nem könnyű (ne adjunk felmentést: nem sikerült) általános társadalmi élménnyé, belátássá, politikai evidenciává tenni azt, hogy a foglalkoztatás bővítése – és ezen belül a ma nem dolgozó, a munkaerőpiacokról kiszorult-kiszorított rétegek munkaerő-piaci aktivizálása – nem kizárólag az ő életkörülményeinek javítását célzó, humanitárius törekvés, hanem az európai jólét és fejlettség fenntartásának alapvető záloga, és ennyiben össztársadalmi érdek. Ugyancsak nem sikerült (illetőleg nehéz) azokon az általános társadalmi attitűdökön változtatni, amelyek hajlamosabbak az előítéletek, ellenszenv, indulatok, olykor rasszizmusok és xenofóbiák alapján viszonyulni másokhoz – a racionális, érdekvezérelte hozzáállások helyett. Racionális érdek ugyanis nem csupán az lenne, hogy minél többen dolgozzanak, hanem akár mikro-, akár makroszinten a produktív, hasznokat maximalizálni törekvő hozzáállásokból annak kellene következnie, hogy ki-ki ott bontakoztassa ki képességeit, tehetségeit, ahol arra leginkább képes – és ne azzal kelljen neki is, másoknak is küzdenie, amin úgysem lehet változtatni. (Idesorolhatjuk a diszkriminációk alapjául szolgáló körülményeket – ezeket felsorolja az összes idevonatkozó dokumentum: nem, kor, származás, fogyatékoság, hit, ösztönök stb.).

Arról már végképp nem is beszélve, hogy nem sikerült általános élménnyé és meggyőződéssé tenni azt, hogy a különféle emberekkel való kapcsolat, érintkezés, kommunikáció igen gyakran rácsodálkozással, humorral, új ismeretekre és fölismerésekre rávilágító tanulsággal szokott szolgálni az embereknek – ettől nemhogy félni nem kell, hanem még haszonnal és kellemes élményekkel járó tapasztalatok keresését, gyűjtését is jelentheti bárki számára.

Ha a vonzó tartalmakat nem sikerült jól körülírni, nem sikerült általános érzületté, élménnyé tenni, akkor nem csodálkozhatunk azon sem, hogy nem sikerült „ütős”, „blikkfangos”, a politikai orientációt címszóban, jelszóban azonnal felismerhető „jelszót” találni.

Az új évezred első éveiben – semmi meglepő nincsen ebben – az Amerikából importált „*multikulturalizmus*” jelszavával próbálkoztak mind a civil szervezetek, mind a hivatalos intézmények kifejezni a színességek, változatosságok iránti törekvéseiket. A jelszó bevezetése nagyban összefüggött a „*világzene*” térhódításával és divattá válásával, és a zenére erősen építő mozgalmi eszköztárral igyekeztek a *zene élményét átfogó világlátássá, politikai attitűddé formálni*. Európában azonban nem válhatott annyira általánosan elfogadott orientációvá a multikulturalizmus, mint amennyire abban az Egyesült Államokban, ahol csaknem mindenki „idegen”, „bevándorló”, de legalábbis néhány generáción belül szinte minden családban fellelhetők olyanok, akik más kultúrából érkeztek a „nagy olvasztótégelybe”. Európában nemcsak a konzervatívok, hanem a nemzeti kultúrákat féltő más világnézeteket és politikai világnézeteket képviselők körében is általános volt, és *általános ma is az a félelem, hogy a kultúrák egyenrangúságát hirdető, a kultúrák keveredését, intenzív kommunikációját politikaformáló előnyként hirdető multikulturalizmus feloldja, elbontja a nemzeti kultúrákat* és az azok alapjain nyugvó európai nemzetállamok politikai közösségének kereteit. Ugyancsak „gyengének” bizonyult a multikulturalizmus eszménye abban, hogy a bevándorlók, etnikai kisebbségek körénél tágabban értelmezve a társadalmi befogadás és összetartás célcsoportjait, semmilyen érvényesíthető törekvést nem lehetett kötni hozzá. Mondjuk például a férfiak és nők közötti egyenlőtlenségek dolgában semmilyen következtetés nem olvasható ki belőle.

Ezért Európában – különösen az Unió nyelvén – a multikulturalizmussal azonos orientációt egyre gyakrabban a „*különbözőség*”, a „*diversity*” fogalmának politikai jelszavával próbálták meg érzékeltetni. Így kulcsszóvá vált a fogalom az Unió antirasszista, esélyegyenlőségi programjaiban, közöttük számos igen jelentős pénzügyi támogatást élvező, az Unió valamennyi tagországára kiterjedő médiakampányban.

Bár a „diversity” fogalma nem töltötte be azt a generális politikai „hívószó” funkciót, mint amit eredetileg reméltek tőle, ennek ellenére számos „kispolitikában”, részterületen ma is hordozza a korábbi szimbolikus tartalmakat. Ilyen részterület a vállalati menedzsmentek, belső foglalkoztatási és humánerőforrás-fejlesztési stratégiákra vonatkozó „*diversity management*” kérdése is. A nagy antidiszkriminációs, esélyegyenlőségi elveknek a menedzsmentekre való adaptálása nyilvánvalóan nem operálhat a hagyományos humanitárius, a lemondásra építő társadalompolitikai elvekkel. A menedzsmentek és vállalatok számára megfogalmazott üzenetnek haszonelvűnek kell lennie: az az általános nyitottság, az emberek képességeire, kompetenciájára fókuszáló humánerőforrás-stratégia, amely mindenkinek abban akar támogatást, segítséget adni, amiben a legjobbat, a leghasznosabbat tudja nyújtani – az egyszerre profitmaximalizáló menedzsmenti stratégia, s ugyanakkor az emberek sokszínűségét nemhogy elfogadó, de abban előnyt, hasznot találó „toleráns” megközelítés is.

A multikulturalizmus, a sokszínűség, a dinamikusan mozgó és keveredő társadalom értékeivel, eszményeivel szemben megfigyelhető ambivalenciáknak erősek a gazdasági, gazdaságpolitikai és politikai alapjai is. Az Unió ugyanis mindmáig nem döntötte el azt, hogy mennyiben akar valóban egységes gazdasági, politikai, kulturális integrációvá válni, mennyiben akar egyfajta „Európai Egyesült Államok” mintájára működni. Bár a folyamatok lassan és határozatlanul ebbe az irányba tartanak, azért különösen gazdasági és politikai válságok idején igen erősek azok a „protekcionalista” törekvések, amelyek úgy vélik, hogy a határok valamilyen szintű lezárásával az országon kívül tarthatók a nehézségek, vagy hogy az országok válságelhárító erőfeszítései és azok gyümölcsei nem hagyhatják el kifelé az országhatárokat.

Az Unió belső integrációjának elmélyítésére irányuló és a protekcionalista, határokat védő törekvések konfliktusa élesen jelentkezett a 2008 végén kitört hitel- és gazdasági válság kapcsán. A protekcionalista reflexeket kritizálva sokan emlékeztettek arra, hogy a harmincas évek válságát épp a protekcionalizmus tette világméretűvé.

A civil részvétel és a közvetlen (azaz: nem képviseleti) demokrácia kihívásai

Az elmúlt évtizedek szociálpolitikájában azzal a furcsasággal kell szembesülnünk, hogy gyakorlatilag mindenki nagy lelkesedéssel fogadja a növekvő civil jóléti szerepvállalást, hogy nincs senki, aki bármi rosszat találna a növekvő civil részvételben. Különösen igaz ez Magyarországon, ahol a civil szervezetek a szabadság köreinek korábban

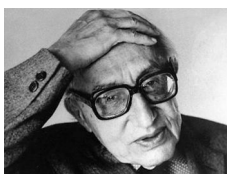
elképzelhetetlen kivirágzását jelentették, és komoly szakmai, társadalmi energiákat szabadítottak fel a rendszerváltás után.

Am eközben még a fogalom tartalmában sincsen egyetértés, nemhogy abban, hogy mi is a szociálpolitikai előny, haszon a nem tisztázott civilség előtérbe kerülésével.

A civiliségről...

A civilség fogalmának a gyökerei a római jogig nyúlnak vissza. Onnan kezdve mindmáig a jog nyelvében a „civilisztika” a polgári jogot jelöli. Ha a polgári jog fogalmát körül akarnánk írni, akkor manapság elsősorban a szabad akaratokból, közös megállapodásokból fakadó szerződések, szerződéses viszonyok és azok következményeinek joganyagát szokás idesorolni – közte olyan joganyagokat, mint a társasági jog, a munkajog, a családjog és az ilyen kérdésekben felmerülő jogviták rendezésének kérdései.

Azonban nem árt egy másik nézőpontból értelmeznünk a civil jog fogalmát. Azt is mondhatjuk ugyanis, hogy a polgári-civil jog olyan kérdésekkel foglalkozik, amelyek kívül esnek az állam fennhatóságán. Ezekben a kérdésekben a szabad polgárok akaratára, szándékára, törekvése a meghatározó mozgató – és a jog legfeljebb bizonyos elvárt „körítéseket”, formákat írhat elő, valamint a bíróságok révén a másképpen megoldhatatlannak tűnő vitákban, konfliktusokban léphet közbe, tehet igazságot.



Norbert Elias

A civilség fogalmának másik gyökere a „civilizáció” fogalmával köthető össze. *Norbert Elias* elmékedéseiben a „civilizáció” fogalma franciásan ugyanazt jelenti, mint németesen a kultúra fogalma. Ami „németül”, a németes hagyományban a „kultúrnemzet”, az „franciául” a civilizált társadalom. Elias nyomán mondhatnánk azt is, hogy amit a németes hagyományban nem tehet, nem engedhet meg magának egy „kultúrember”, ugyanazt nem engedheti meg magának egy civilizált francia citoyen sem – hiszen mind a kultúra, mind a civilizáció fogalma nemcsak az élet menetét szabályozó normák rendszerére utal, hanem egyszersmind számos gátlás interiorizációját, a személyiségekbe való beépülését is jelenti. A civilség ebben a felvetésben tehát némiképp szinonim a kultúrával, legföljebb néhány nem túl jelentős hangsúlyban fedezhetünk fel különbségeket. A németes kultúra jobban hangsúlyozza a művészetek és a tudomány befogadását, fogyasztását – és ennyiben individualisztikusabb orientációt fejez ki. A civilizáció ehhez képest a társasági és társadalmi normák elsajátítását és érvényesülését hangsúlyozza – méghozzá kényszerek, így a kényszerekkel legitímen élni képes állam befolyásától függetlenül is. (Épp ezért a „civilizált állam” is a maximálisan erőszakmentes állam, amelynek csak a legszükségesebb esetekben kell az erőszakhoz nyúlnia a kultúremberek, a kultúrnépek körében.)

A civilség tehát ebben a felvetésben a kulturált együttélés közös tudása, méghozzá olyan normák, szabályok alapján, amelyeknek nem kényszerből vetik alá magukat az emberek, hanem épp kulturált belátásuk, közös bölcsességük, egymás megbecsülése és tisztelete képezi az együttélés kultúrájának közös képességét és tudását.

A civil társadalom tehát ebben a felvetésben a kulturálatlan, az együttélésre képtelen, a barbár társadalom ellentéte – még ha nem is tudhatjuk azt, hogy ez a civil társadalom egy, a társadalom egészén belül lehatárolható kulturált részt, vagy a más – egészében civilizálatlan – társadalmakkal szemben, azoktól megkülönböztethető, teljes egészükben civil (azaz: civilizált) társadalmak meghatározására való fogalom.

A „civilség” előtérbe kerülése a szociálpolitikában tehát nemcsak etimológiailag, hanem értékeiben, törekvéseiben is ezekre az előzményekre épül.

A civilséghez kapcsolódó szociálpolitikai tartalmak

Amint jeleztük, nemhogy nem tisztáztak a civil szociálpolitikai részvételhez kötődő fogalmak, hanem olykor tartalmukban is, orientációjukban is egymással szöges ellentétben állhatnak a különféle értelmezések, megközelítések. Ilyen értelemben különböző „civil” tartalmakat a következők jelenthetnek:

- *(Civil szervezetek)* Sokan a civilség előtérbe kerülését azonosnak tartják a polgári jog alapján létrejött, magánszemélyek önkéntes társulását intézményesítő szervezetek (főképpen: egyesületek, alapítványok) növekvő szociálpolitikai szerepvállalásával. Ezek a szervezetek arra jönnek létre, amit létrehozóik – szabad akaratukból társulva – közösen fontosnak és vállalandónak tartanak. Ilyen közös cél lehet valamiféle szolgáltatások, ellátások nyújtása; a gazdasági intézményekhez képest periférikus, de létező lakossági igények kielégítésére irányuló vállalkozás; sajátos érdekek képviselése; vagy éppen sajátos szociálpolitikai hagyományok, értékek, szakmai orientációk ápolása és művelése – az államtól, az állam szervezeteitől és intézményeitől függetlenül.
- *(Nonprofit szektor)* Sokan a civilség előtérbe kerülését azzal azonosítják, hogy a korábban kizárólagosan vagy meghatározóan állami, közszolgálati feladatokat a közintézmények alternatívájaként sajátos magánvállalkozások is elláthatják. Ezek a közszolgálati területeken működő vállalkozások a ténykedésük társadalmi hasznát elismerve különféle adókedvezményekben, adómentességekben részesülhetnek, viszont az adókedvezmények „ellentételeként” vállalniuk kell azt, hogy a bevételi többleteiket, a kiadásaik elköltése után fennmaradó pénzüket nem használhatják szabad rendelkezésű tőkeként. Vagyis a bevételi többletük nem profit (erre utal a nonprofit kifejezés), nem lehet osztalékként kivinni, korlátozások nélkül befektetni a tőkepiacokon, hanem legfeljebb az alapító okiratban megjelölt tevékenységek bővítésére, fejlesztésére lehet felhasználni.
- *(Önkéntes szektor)* Különösen az angolszász gyakorlatban azonosítják a civilséget azzal az önkéntességgel – az ingyenesen, „volunteer” alapon végzett ténykedéssel –, amelyre vonatkozó elvárások az angolszász protestáns egyházi hagyományokban gyökereznek. Ebben az individualista hagyományban elvárják azt, hogy amit valakinek módjában áll megtennie, amit helyesnek, tisztességesnek, jónak tart megtenni, azt akkor is meg kell tennie, ha ezért nem is jár ellenszolgáltatás. Az önkéntesen végzett munka, adakozás alapvetően morális meggyőződéseket, Istennek tetsző, az üdvözlést követő elveket követ – gyakorlatilag függetlenül a szervezeti keretektől, attól, hogy konkrétan hol, milyen környezetben zajlik le az önkéntesség. Az önkéntesség ebben az értelemben a civilség erkölcsi normája, alapvetően a jobb módú, közép- és felsőbb rétegeknek szóló morális elvárás – elsősorban attól várható el az, hogy önként, szabad akaratából és erkölcsi meggyőződéséből hajlandó legyen lemondani szabadidejének, pénzének egy részéről, akinek ez stabil egzisztenciáját, létbiztonságát nem veszélyezteti.
- *(Civil kurázsizs, állammal szembeni tiltakozás és civil kontroll)* Sokak számára a civilség az állampolgári büszkeség és nyakasság világa, az a világ, amelyben az ember nem alattvalója az államnak, hanem öntudatos, arra hatást, befolyást gyakorló polgára. Ez a civil felfogás ’68 anarchista hagyománya nyomán erősödött fel, és az állam és a társadalom egymástól való eltérését, különállását hangsúlyozza. A hagyomány szerint a modern kapitalista állam eltávolodott és elidegenedett a társadalomtól, ami miatt a társadalomnak meg kell találnia az államtól független, és akár azzal konfliktust is vállaló, saját érdekeit artikulálni képes szervezeti és működési formáit. A civilség tehát ebben a felvetésben az államtól független, azzal konfliktust, tiltakozást is felvállaló, az államot a saját visszásságaival szembeesítő szerveződések világa.
- *(Civil politikai részvétel, közvetlen és részvételi demokrácia)* Az előző felvetés békésebb és kooperatívabb felvetésében az állam nem képes valamennyi társadalmi csoport valamennyi részérdekét beengedni és megfelelően kezelni a saját bürokratikus igazgatási gépezetében. Ezért a civilség valójában arra a – korporatista hagyományt követő – politikai berendezkedésre utal, amelyben a képviseleti demokrácia alapvető játékszabályaiban szerephez nem jutó társadalmi résztvevők is megjelennek a közhatalom működésében és politikai döntési mechanizmusában. A közvetlen demokrácia és társadalmi részvétel igényének szociálpolitikai befolyása igen nagy, annak ellenére, hogy nem szokás világosan és egyértelműen felvállalni az elv képviselést. Addig ugyanis szinte mindenki egyetért vele, hogy jó az, ha többen hallathatják hangjukat, többen vehetnek részt a döntési folyamatokban – azzal viszont igen nehéz szembesülni, hogy tisztázatlan mandátumú, a társadalmi

súlyukon kívül pénzüikkel, kampányaikkal, „marketingstratégiákkal” ható szervezetek alapjaiban torzíthatják az arányos népképviselési elvre épülő parlamentarizmus demokratikus játékszabályait és döntéshozatali alapelveit.

- *(Civil társadalom)* Sokak számára a civilség egy, a piacoktól és a demokratikus intézményi szabályoktól eltérő társadalomszerveződési és magatartási elv. A civil társadalom ebben a felvetésben a bizalmi elv érvényesülésének világa, ahol az emberek bíznak abban, hogy a többi ember alapvetően becsületes és tisztességes, ahol bízni lehet abban, hogy az emberek és az intézmények a kimondott és képviselt elveknek megfelelően cselekszenek. Ugyancsak sajátossága ennek a világnak az a reciprocitás, amely szerint az emberek azonnali és közvetlen ellenszolgáltatás nélkül is adnak a magukéból másoknak – feltételezve azt, hogy majd ők is számíthatnak mások segítségére, ha nekik lesz rá szükségük. Ebben a felvetésben a civilség, a civil társadalom valamiféle informálisan is barátságos, emberi, közösségi világ, amely e közösségi értékeket még a gazdasági vagy más érdekek vezérelte racionalitással szemben is keretbe foglalja. *Robert Putnam*, a civil társadalom legjelentősebb kutatója és teoretikusa ezt a nem haszonelvű társadalomszerveződési elvet, a reciprocitás sajátos mechanizmusát az egyik híresen ostoba amerikai baseballjátékosnak tulajdonított mondással illusztrálta, aki egy hasonlóan éles elméjű haverjának szóló dörgedelmében azt fogalmazta meg: „ha te nem mész el az ő temetésükre, akkor ők sem fognak elmenni a tiedére”. Nos, valóban, ahol sokan kísérik el utolsó útjára a bármilyen értelemben a közösséghez tartozó embert, ott érzékelhetően erős a civil társadalom – még ha ebből a gyászmenet egyetlen tagjának sem fog semmilyen közvetlen előnye származni: a halott ezt bizonyosan nem fogja viszonzni.



Robert David Putnam (1941–), politológus, a közpolitika professzora a Harvard Egyetemen. Korábbi munkáiban a nemzetközi egyezmények betarthatóságával kapcsolatban a nemzeti szinteken jelentkező előnyök figyelembevétele mellett érvelt. Leghíresebb, és legtöbbet vitatott munkája a *Bowling Alone* (Egyedül tekézni) című könyve, amelyben a társas kapcsolatok gyengülésében az amerikai civil társadalom '60-as évektől megfigyelhető gyengülését írja le, ugyanakkor a bizalmakra és reciprok cserékre épülő kapcsolatrendszer, az ezzel azonosnak tekinthető civil társadalom és civilség megerősítésének fontossága mellett érvel.

A civilség szociálpolitikai értékei

Ha egy fogalmat sokféleképpen, ellentmondásosan értelmezznek, – akkor természetesen a fogalomhoz tapadó értékek, remények és elvárások is igen különbözőek, sőt ellentmondásosak lesznek. Nincs ez másképpen a civil fogalmával sem. A különbségeket és ellentmondásokat a következőkben érzékeltetjük:

- *(Jóléti pluralizmus)* Sokan a szabadság és a pluralizmus értékének szociálpolitikai intézményesülését látják a civil szervezetek és a civil társadalom térnyerésében, és ugyanúgy gondolkodnak e szabadság közhasznú értékeiről, mint általában. A sokféle, sokszínű forma, gondolat, cél, érték megjelenése gazdagítja a szociálpolitikát, lehetőséget teremt a jelenleginél újabb, jobb, eredményesebb formák, megoldások megjelenéséhez és érvényesüléséhez – szolgáltatásban, ellátásban, érdekek, elvek és szakmai módszerek vonatkozásában egyaránt.
- *(Versenyeztetés és hatékonyság)* Az egymással versengő szociálpolitikai elvek, módszerek, szervezeti megoldások módot adnak a szociálpolitikai pénzek felett rendelkezőknek arra, hogy úgy költsék el a rájuk bízott

javakat, hogy annak ellentételeként a legtöbb, legjobb, a leginkább arra rászorulókhöz eljutó szociálpolitikai ellentételekhez, szolgáltatásokhoz, ellátásokhoz jussanak. Ezt a versenyeztetési elvet szokás kifejezni a „szektorsemlegesség” elvével: nem az az érdekes, hogy milyen szervezeti formában működő ellátó kapja a pénzt, hanem a szolgáltató szervezeti formájától, szektorától függetlenül a pénz ellentételének maximuma szerint kell vásárolni, kell finanszírozni a szociálpolitikát.

- *(Privatizáció)* Sokan a közszolgáltatások privatizálásának lehetőségét látják a civil szervezetek térnyerésében: a közintézmények jelenlegi feladatait, funkcióit és a nekik juttatott forrásokat át lehet csoportosítani az államon kívüli, privát szervezeteknek.
- *(Az állam kontrollja)* Az államok működését gyakran írják le olyan nagy tehetetlenségű, öntörvényű működésnek, amely a társadalom igényeitől és érdekeitől elszakadva-elidegenedve már csak a politikai osztályok és az állami apparátusok belterjes érdekeire reflektál. Ezt képes ellensúlyozni, ellenőrizni, a társadalmi igények irányába befolyásolni a civilség növekvő ereje.
- *(Hatalommal felruházás, „empowerment”)* A jelenlegi állami, politikai döntéshozatali berendezkedésekben sok gyenge és kiszolgáltatott csoport nem jut szóhoz, nem hallathatja a hangját, nem számít tényezőnek a döntések meghozatalában. Ezen segíthet az, ha civil részvevőként bekapcsolódhatnak, integrálódhatnak a közös ügyek intézésébe, ha a civil csatornákon keresztül válhatnak a társadalmi-politikai közélet részesévé.
- *(A demokrácia reformja)* Az előző kritikákon sokan túllépve a képviselői demokrácia szükséges reformjának vélik a közvetlen, participatorikus demokrácia térnyerését, amiben döntő szerep vár a civilekre.
- *(A társadalmi szabadság kiteljesedése)* A hagyományos politikai filozófiák alapján az egyesülésre, akarat- és véleménynyilvánításra vonatkozó szabadságjogok mindenekelőtt pártok, szakszervezetek és vállalkozások alapításának szabadságait foglalták igen kidolgozottan az alkotmányos jogrendbe. Márpedig a közösen vállalandó akaratok, érdekek, törekvések köre ennél sokkal szélesebb – ennek nyithat teret a civil szerveződések gyarapodása, társadalmi elfogadottságuk növekedése.

A civil zavarosról – és a zavarosban halászgató civilekről

A civilséggel kapcsolatos tisztázatlanságok elsősorban nem a témával foglalkozó, a pontos definíciók és érzékletes leírások iránt erős vonzalmakat mutató szociológusokat és társadalomtudósokat szokták zavarni. A tisztázatlanságok a társadalom és a közélet számára zavaróak, olykor a közéletet mérgező visszasságok forrását jelentik. Ha a civilség nem írható le, nem határozható meg, akkor mindent lehet civilnek minősíteni, és a civilség fűgefalevelei mögé bármilyen disznóság is elrejtethető. Nem vitatható, hogy a civilség normatív értelmezése – az, hogy „jóként” adható el – gyakran aljas manipulációkra és visszaélésekre is lehetőséget kínál. Pusztán felsorolásszerűen, ilyen lehetőségeket takarnak:

- A legális adóelkerülés – és ennyiben a joggal való visszaélés lehetőségei (manapság a jachtokat nem a birtokosaik tulajdonolják, hanem sportegyesületek, afféle civil szervezetek).
- A politikai korrupció, szavazatvásárlás, lefizetés csatornája – a civil szervezetekhez támogatásként dőlhet ki az állami pénz anélkül, hogy az így kicsorgó állami pénz felhasználása átlátható és ellenőrizhető lenne.
- Ennek szelídebb változataként a közszolgálati intézmények is kimenekíthetik tevékenységeiket és erőforrásaikat a szigorú közintézményi szabályozások és átláthatóságok alól az őket körbevevő „civil” szervezetekbe, amelyek – ezt a tárgyszerűség kedvéért feltétlenül meg kell jegyezni – olykor a működésképtelenségtől is megóvhatják a közintézményeket.
- A politikai arénában pártként nyíltan nem vállalható, nem megjeleníthető eszméket „civil szervezetek” képviselhetik – ma a nemzetközi politikában a vallási fundamentalizmusokat nem az azokat támogató államok, hanem egyházi és civil szervezetek jelenítik meg a nyilvánosság előtt, az Al-Kaida is civil szervezet, Magyarországon is „civil” minden szélsőséges, így náci és faji üldöző szervezet is.

- Olykor a civil szervezetek pusztán „alibik” és rejtett, láthatatlan pénzkezelő intézmények – különféle nagyobb nyilvános kontroll alatt működő más szervezetek – politikai pártok, közintézmények, egyházak stb. számára.
- Olykor kimondottan manipulatív a civilség nonprofit orientáltságára való közéleti hivatkozás: mintha annak működéséhez nem kellene pénz, mintha a civileknél levő pénzt ne lehetne tisztességtelenül, nem rendeltetésszerűen felhasználni, költeni.

Mindezen körülmények, tapasztalatok és ítéletek a mai magyar társadalomban majdhogynem semlegesítik a civilséghez fűződő pozitív tartalmakat: a civil legalább annyira „gyanús”, mint amennyire „emelkedett”, „tisztességes” és jó.

A privát és civil szervezetek közcélúságáról

A „közcél” fogalma a liberális filozófiai hagyományból ered. A filozófus Locke és Hobbes, a közgazdász Adam Smith és Ricardo egyaránt azokat a döntéseket tekintették helyesnek, igazságosnak, amelyek a legtöbb ember legnagyobb hasznát eredményezték, amelyek ennyiben a közjó maximalizálását szolgálják. (A későbbi liberális igazságossági kritériumok John Rawls nyomán kiegészültek azzal is, hogy a közjó maximalizálása sem indokolhatja a legrosszabb helyzetben levők pozícióinak romlását.)

Ebben a felvetésben az minősíthető közcélnak, ami a közjót, az igazságosságot szolgálja.

Amint az persze oly gyakran történik a világ emelkedett filozófiai tanaival, itt is komoly aggályokat támaszt a filozófia aprópénzre váltása.

A közcélok állami monopóliuma

Ha ugyanis egy-egy konkrét törekvés, magánszándék vagy szervezeti cél értékelése kapcsán el akarjuk dönteni, hogy az vajon közcél-e, avagy sem – akkor igen bonyolult elemzést, „hatástanulmányt” követelne meg annak eldöntése, hogy vajon a törekvés, a cél tényleg növeli-e mindenki hasznát, netán hogy más, alternatív opciónál jobban növeli-e a köz hasznát, azaz közcél-e vagy sem. Nem ismert a világtörténelemben olyan gyakorlat, amely képes lett volna következetesen, minden esetre vonatkoztatva politikai döntést hozni a fenti kérdés eldöntésére alapozva.

A világban kialakult gyakorlatok általában igen cinikusan az állami bürokráciák szűrőjén keresztül szokták mérlegelni a hasonló problémákat. Közcélnak azt minősítik, ami az államnak, az állam valamely szervének, intézményének, közszolgálatának a célja – és ha egy magánkezdemény, civil szervezeti törekvés ilyen célok megvalósulását szolgálja, akkor azt közcélnak, közcélú igyekezetnek szokás besorolni. Ebben a technikailag könnyű, döntési algoritmusokba egyszerűen elrendezhető felvetésben az minősíthető közcélúnak, ami valamilyen állami, kormányzati, önkormányzati cél megvalósulását szolgálja, tehát vagy megold valamit az állami intézmények helyett (amit különben nekik kellene megoldani), vagy „bedolgozóként”, „alvállalkozóként” segíti valamely állami szerv, közszolgálat valamely feladatának elvégzését, valamely céljának elérését.

Ha azt a technikailag operacionális megközelítést fogadjuk el, akkor bármennyire is átlátható, követhető döntési mechanizmust lehet kiépíteni annak eldöntésére, hogy mi a közcélú és mi nem az – mégis igen komoly problémába ütközünk: elismerjük azt, hogy a közcélok meghatározásában nemcsak dominanciája, hanem egyenesen monopóliuma van az államnak és az államtesthez tartozó intézményeknek. Közcélúnak kizárólag az állammal kollaboráló magántörekvéseket fogjuk elismerni, kizárólag az állam (technikailag az állami bürokráciák) fennhatósága alá utaljuk annak eldöntését, hogy mi a jó a köznek, a társadalomnak.

Hosszú ideig – különösen a jóléti állam felvirágzásának időszakában, a második világháború utáni újjáépítés és felvirágzás időszakában – hasonló megkérdőjelezhetetlen közbizalom övezte az állam és a képviselői demokrácia működését. Az állam – a fasiszta és bolsevik „hatalmi állam” alternatíváját jelölő „jóléti állam” – a közjó (a „közjólét”) szolgálatát hosszú ideig mindenki számára oly meggyőzően látta el, hogy még a közcélok monopóliumában való illetékességét sem vonta kétségbe szinte senki.

1968 – a monopólium legitimitásának vége

Bár manapság, a negyvenéves évforduló kapcsán komoly viták zajlanak le '68 jelentőségének mibenlétéről, mintha a történelmi elemzések még azt sem tisztázták volna, hogy mi is történt ekkor. Van-e bármi közös az amerikai Vietnam-ellenes lázadásokban, Nyugat-Európa anarchista fellángolásaiban vagy a prágai tavaszban?

Értelmezésünk szerint igen, van közös – és ez éppen a közcélok feletti állami monopóliumok korábban megkérdőjelezhetetlen hitének nemhogy kétségbevonása, hanem egyenesen megtagadása. Az anarchizmus alapszlogenét („Semmi hatalmat senkinek!”) nehéz lenne úgy értelmezni a jóléti államok működésére vonatkoztatva, mintha ezek az államok diktatórikus államok lettek volna. (A „prágai tavasz” és a szocialista '68 – pl. az „új gazdasági mechanizmus” Magyarországon – ebből a szempontból más volt: ott [itt] diktatúra is volt.)

Viszont az a felvetés, amelyet '68 lázadóitól a későbbi mozgalmak is átvettek (zöldek, békemozgalmak, feministák stb.), mára eléggé általánosan elfogadott kritikává vált: a politikai intézményrendszer, a politikai osztály elidegenedett a társadalomtól, a politikai hatalmát leginkább a saját akaratának és érdekének megfelelően használja a társadalmi-gazdasági folyamatok befolyásolására.

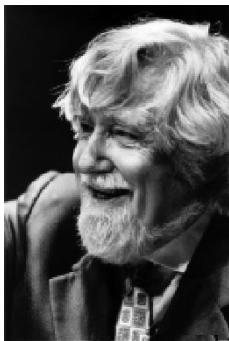
Mindmáig egyre elismertebb közcélá vált az, hogy a társadalomnak magának ellenőriznie, kontrollálnia kell az állam és a politika működését, az állammal szembeni alternatívákat, kritikákat és oppozíciókat kell megjelenítenie a társadalomtól elidegenedett állami bürokráciák törekvéseivel szemben.

Az állammal való kollaborálás közcéljaival szemben, annál is fontosabb közcélá vált tehát a civil kontrollok mechanizmusainak működtetése, az állammal versengő, konkuráló, azzal akár konfliktusokba is bonyolódó, az államtól függetlenül is akaratos és érdekeket megformáló és képviselő civilség.

A jó állam tehát többé nem a jólét unalmas és statikus rendjét a társadalom belső mozgásaitól függetlenül is garantáló, kissé paternalistán, az érintettek tevékeny részvétele nélkül is biztosító-gondoskodó állam, hanem a társadalommal kommunikáló, versengő, olykor veszekedő, a társadalmi hatásokra és kihívásokra rugalmasan és dinamikusán reagálni képes állam. (Még akár azon az áron is, hogy a biztonságok korábbi szintje ebben a dinamizmusban nem érhető el.)

A posztmodern közcélúság

A társadalomtudományokban a posztmodern fogalmát a Geertz utáni antropológia paradigmájához szokás kötni. E paradigma kétségbe vonja az objektív társadalmi valóságok létét, és csak a megélt, narratívákban elmesélt társadalmi tények és igazságok „szubjektív objektivitását” fogadja el társadalmi létezőként.



Clifford Geertz (1926–2006), amerikai antropológus, előbb a Chicagói Egyetem, majd a Princeton professzora. Döntő jelentőséget tulajdonított a kultúrában a szimbolikus tartalmaknak, amelyek az értelmezése szerint egy olyan eszközkészletet adnak, amellyel, megjeleníthetők és kifejezhetők a más emberekkel való érintkezés-kommunikáció mikéntjére, az életben fontos tudások, attitűdök fejlesztésére és fenntartására vonatkozó örökölt koncepciók. Teóriáját továbbfejlesztve a későbbiekben erősen kétségbe vonta az antropológia és más társadalomtudományok objektív

megismerési lehetőségét, úgy véelve, hogy a tudományos eszközök legfeljebb a személyesen megélt valóságok, és így a megélt történeteket rekonstruáló szövegek, narratívák feltárására lehetnek alkalmasak. Ezt a hozzáállást sokan tartják a posztmodern társadalomtudományi megközelítések eredetének, alapvetésének is.



Ronald Wilson Reagan (1911–2004), amerikai republikánus politikus, az USA 40. elnöke (1981–1989), korábban Kalifornia kormányzója (1967–1975). Az olajválságokból kivezető monetarista politika és a Szovjetunió bukását részben előidéző fegyverkezési verseny megvívása a XX. század második felének egyik legjelentősebb politikusává tette. Eredeti foglalkozása színész – politikai ellenfelei erre hivatkozva politikusi karakterét is gyakran színészinek, ripacsnak tartották. Abban az értelemben az új, „mediatizált” politika egyik úttörője, hogy ő politikai szereplései során valóban leginkább „eljátszotta” azokat a szerepeket, amelyeket a világ egybehangzó véleménye szerint kiemelkedő képességű szakemberekből összeállított személyes tanácsadói stábja, a „tojásfejűek think-tank”-je szövegkönyvként, dramaturgiaként, előadásként megírt számára.



Margaret Hilda Thatcher (1965–), brit konzervatív politikus, Nagy-Britannia miniszterelnöke (1979–1990), a Konzervatív Párt elnöke (1975–1990). A jóléti kiadások könyörtelenül történő megfaragásában mutatott eltökéltsége nyomán a „Vaslady” titulussal is illették – az államháztartási egyensúlyok érdekében megtett intézkedései sokat ártottak a jóléti rendszereknek, ám kétségtávol, sokat segítettek abban, hogy Nagy-Britannia felülkerekedett az olajválságok gazdasági megrázkódtatásain.



William Jefferson „Bill” Clinton (1946–), amerikai Demokrata Párt (liberális) politikusa, az USA 42. elnöke (1993–2001). Az „új demokrácia”, a „har-madik út” kifejezésekkel illetett szabadelvű, demokratikus és egalitáriánus politikai irányzat képviselője. Sokak számára egyfajta fiatalos és lendületes fellépése, világos politikai érvelése és meggyőző előadásmódja tette a világ politikai stílusára és orientációjára erős befolyást gyakorló politikussá. Az USA első elnöke, akit már a rockgeneráció adott, aki fiatalabb Mick Jaggernél, és akin természetesnek hatott a farmernadrág.



Anthony Charles Lynton „Tony” Blair (1953–), brit munkáspárti politikus, a Munkáspárt elnöke (1994–2007), Nagy-Britannia miniszterelnöke (1997–2007). A „harmadik út”, a jóléti kapitalizmus baloldali megújításának törekvése, egyfajta lendületes és retorikájában sokak által mintának tekintett magatartás jellemezte politikai karakterét. Őt szokták az európai baloldali politika megújulásában legmeghatározóbb politikusnak tekinteni.

Nos, a közcélről is hasonló megközelítésben tudjuk leírni annak mai tartalmát. Nem lehet valamit (az állammal való kollaborálást), meg annak az ellentétét is (az állammal való konfrontációt, versenyt, konkurenciát) a hagyományos logikák szerint ugyanazzal a fogalommal (köz cél, köz célúság) leírni. Nem jelölhet ugyanaz a fogalom valamit is, meg annak az ellenkezőjét is.

Ami marad: az a narratíva. A köz célúságról leginkább szövegek, megélt valóságok és érzületek válnak társadalmi ténnyé – és annál inkább meghatározóak e narratívák, minél nagyobb meggyőzőerővel, minél jobb marketinggel és PR-al igyekeznek elfogadtatni domináns értelmezésnek éppen azt a köz célúságról szóló narratívát.

És valóban, a civilségről, a köz célúságról nem tartalmi viták, hanem reklámkampányok folynak, nem a meggyőzés, hanem az elfogadtatás és megszokás a célja a civilek köz hasznúságáról szóló – amúgy ellentmondásos, logikailag összeférhetetlen tartalmakat egybegyűró – megnyilatkozásoknak.

A politikai ideológiák reakciói a jóléti változásokra

Neokonzervativizmus és neoliberalizmus

Az olajválságok utáni „neokon” (ezt a „becenevet” szokta használni az angolszász zsurnalizmus a neokonzervatív és neoliberális nézetekre) rohamok nemhogy nem vezettek sikerre a jóléti állam ellen, hanem az irányzathoz tartozó konzervatív pártok és politikusok a politikai hatalmukat-befolyásukat sem tudták megőrizni. A főképp Ronald Reagan amerikai elnök és Margaret Thatcher brit miniszterelnök által fémjelzett politikai orientációk kormányzati bukásuk (Bill Clinton és Tony Blair választási sikerei) után és nyomán jelentősen visszavettek a jólét elleni általános és radikális támadásaik erejéből. Ha nem is annyira filozófiájuk változása okán – sokkal inkább a vereségből tanulva, taktikai megfontolások által vezérelve.

A monetarista kormányzati filozófiájuk (tehát a pénzmennyiséget szabályozó kamat- és árfolyam-politika túlmutatóan valamennyi állami elvonással és újraelosztással, azaz mindenfajta fiskális politikával és a szabad piacot korlátozó valamennyi állami szabályozással szembeni averziójuk) nem túl sokat változott, ám a filozófiából levont következtetések iránya és tartalma igen.

A jóléti rendszerekkel szembeni kritikák kevésbé a jelenlegi ellátások mértékére, tartalmára és formájára vonatkoznak, mint inkább azok – mindenekelőtt a nyugdíjrendszerek – jövőbeni fenntarthatóságára. A probléma valós, hiszen a demográfiai és munkaerő-piaci trendeket figyelembe véve valóban komoly gondokkal és kihívásokkal kell szembesülniük a jóléti ellátásoknak, különösen a nyugdíjrendszereknek.

A „neokon” gyógyír a fenntarthatóságra elsősorban a tőkefedezeti rendszerek újbóli felfedezése és erősítése a társadalombiztosítás keretein belül. A tőkefedezeti elemek kétségkívül gyengítik a rendszereken belüli átcsoportosíthatóságot, ha úgy tetszik: a társadalombiztosítás által intézményesített szolidaritást – és ennyiben egybecsengenek a hagyományos konzervatív-liberális individualista értékekkel. Ugyancsak jogos felvetés az, hogy a tőkefedezeti rendszerek sokkal kevésbé vannak kitéve a demográfiai arányok változásából eredő egyensúlyi problémáknak, mint például a beveridge-i alapokon működő felosztó-kirovó rendszerek: ha mindenki a saját befizetéseit és annak hozamát kapja vissza nyugdíjként, akkor egy ilyen rendszer működése szempontjából teljesen mindegy az, hogy melyik generációhoz hányan tartoznak.

Sokan a tőkefedezeti rendszerek mellett annak a reménynek keltésével próbálták meg érvelni, hogy a tőkefedezeti rendszerek új pénzt, méghozzá hosszú távú megtérülési érdekeket hordozó pénzt hoznak a tőkepiacokra. A hosszú távú megtérülésben érdekelt növekvő befektetések hatása kétségkívül jótékony lehet a tőkepiacokra, hiszen beruházásokat indíthatnak be, és a hosszú távú érdekeltség miatt nyugtathatják, „kisimíthatják” a rövid távú érdekeltségeket megjelenítő spekulatív tőke hektikus, hisztérikus természete által uralt piacokat. Ám a remény nem bizonyult igazán megalapozottnak: a tőkepiaci felhalmozást alapvetően nem adminisztratív intézkedések, új nyugdíjszabályozások lendíthetik fel, hanem a gazdasági növekedés, és a növekedéssel mindig együtt járó növekvő felhalmozás. A tőkefedezeti rendszerek nem hoznak friss pénzt a tőkepiacokra, legfeljebb az amúgy is képződő felhalmozások új és kényelmes csatornáit, formáit jelölhetik ki.

Annak az értelmezése és értékelése, hogy a tőkeként működő nyugdíjbefizetések milyen alapokon, hogyan és mekkora hozamot hozhatnak, igen ellentmondásos, és erősen vitatott.

Ha a nyugdíjtőke a biztonság szempontjait követve állampapírokból, államkötvényekben keresi a megtérülését, akkor az sajátos fiskális problémát teremt azzal, hogy az állampapírok hozamát is az adófizető polgárok pénzéből kell megfizetni.

Ha viszont a nyugdíjtőke az elvárt hozadékok maximalizálásának elvét követve a kockázatosabb részvénytőkepiacokra fektet be – ami a neokon elvek szerint elviselhető kockázat, hiszen a részvénytőkepiacok hozama évtizedeken át lényegesen meghaladta a betétek és kötvények hozamát –, akkor könnyen sérülhet a befektetések biztonságának, vagyis az időskori jövedelembiztonságnak az elve.

A 2008 őszi hitelválság alapvetően megrendítette a neokon elvek hitelét, hitelességét. Nem csupán azzal, hogy a banki és pénzpiaci válság igen súlyosan devalválta a nyugdíjbefizetésekből akkumulált tőkét, befektetések értékét – és ezzel érvénytelenítette a más befektetéseknél tartósan magasabb részvényhozamok fenntarthatóságra vonatkozó neokon elveket. (Ezt jellemezték sokan a „pénzpiaci buborék” kipukkadásának: a pénzpiacoknak a tényleges gazdaságtól, a reálfolyamatoktól eltávolodó magas hozamai nem tartós törvényszerűségek, hanem csak ideiglenesen felfúvódó, de előbb-utóbb kipukkanó buborékok.) És nem is csak azzal, hogy alapjaiban kérdőjeleződött meg a globális pénzpiacok önszabályozási képességébe vetett bizalom, hit. Hanem a monetarista elveket vallók szavahihetőségét is érvénytelenítette az a hozzáállásuk, miszerint noha általánosságban károsnak vélnek minden állami elvonást és újraelosztást, de gond és fenntartás nélkül támogatják és elfogadják azt, hogy az adófizető polgárok pénzén az államnak kell megmentenie a bankokat és a pénzpiacokat.

Ezeket a fejleményeket az amerikai sajtó nem csupán a monetarizmus, hanem – némi elragadtatott túlzással – a kapitalizmus végeként, sőt még egy fokozatot rákapcsolva a zsuralista túlzásokra, a „kommunizmus” eljöveteleként tüntette fel.

Az „újbal” szociáldemokrácia

A fentebb említett Bill Clinton és Tony Blair, majd nyomukban az európai országok jelentős hányadában hatalomra kerülő baloldali, szocialista-szociáldemokrata kormányok új jóléti politikái igen nagy hatást gyakoroltak a jóléti elvek

és gyakorlatok alakulására. Mindazok a fejlemények, amelyekről korábban részletesen írtunk – a jóléti finanszírozás változásai, a versenyeztetési elemek beépülése a jóléti rendszerekbe, az együttműködésre épülő integrációs politikai programok és újfajta szociális jogosultságok –, nagyrészt általuk lettek bevezetve és elfogadotva. A változások szociálpolitikai megítélésének kételyein túlmutatóan azonban az „újbal” ideológiai arculatában is komoly és ugyancsak számos kételyt felvető változást eredményeztek az új jóléti politikák. Sokan ugyanis a hagyományos szociáldemokrata értékek feladásával, árulásával vádolják a változások szorgalmazóit és végrehajtóit.

Egyrészt amiatt, hogy feladták nemcsak azt a hagyományos szociáldemokrata értéket, amely szerint a szociáldemokráciának kell hogy legyen olyan történelemfilozófiája, amely képes valamit mondani arról, hogy mi jöhet a kapitalizmus után. Az „újbal”, az államszocialista rendszerek bukása után érthetően, magától értődően elfogadja a kapitalizmust: ez van, és nincsen helyette semmi más. De ezen túl is ment azzal, hogy feladta az államnak azt a korábbiakban döntőnek vélt funkcióját, hogy a kapitalista piacgazdasággal szemben valamiféle más elven szerveződő, a piacokkal konkuráló, a piacok hibáit korrigáló szegmenst működtessenek a társadalomban. Az „újbal” immár nem a piacokon kívül ígér biztonságos jövedelmet, megélhetést a piacról kiszorított embereknek, hanem mindenekelőtt vissza akarja terelgetni őket a piacokra. A hagyományosan piacellenes, a piaci integrációkon kívüli társadalomszervezési elveket követő „régí szociáldemokráciával” szemben az új bal a piacokkal konform módon, akár piaci módszereket is alkalmazva és a piaci szereplőkkel együttműködve akarja orvosolni a közpolitikai, így a szociális problémákat is. Ez a fajta „piacbarát szociáldemokrácia” sokak számára nem csupán a szocialista hagyományok torzulását, hanem a szociáldemokrácia válságát is jelzi.

Az egalitáriánus liberalizmus

A liberális, szabadságelvű politika értelme, tartalma igencsak elbizonytalanodott az elmúlt húsz-harminc évben. Hosszú ideig az európai liberálisok – az „etatista” szociáldemokráciával szemben – az egyéni szabadságok kiterjesztésének programját követve a konzervatívok mellé sorolódtak. Mindeközben az amerikai liberálisok a multikulturalizmus és a társadalmi sokszínűség, a mindenkire kiterjedően egyforma, hátrányos megkülönböztetésektől megszabadított emberi jogok védőiként azonosították magukat – szemben a „tőke korlátlan uralmának”, a súlyos egyenlőtlenségekkel terhelt társadalmi status quónak a megőrzését konzerválni igyekvő republikánus-konzervatívokkal. Ez a fajta „amerikaias”, azaz egalitáriánus – vagyis a neokon neoliberalizmussal sok szempontból szemben álló – liberalizmus egyre erőteljesebben határozza meg az európai liberalizmusok arculatát is.

Mindez egyáltalán nem új fejlemény, ha úgy tetszik: a „vissza a gyökerekhez” természetű váltás. Hiszen a feudalizmussal szemben fellépő – John Stuart Mill vagy Alexis de Tocqueville nevével fémjelzett – liberális ősirányzatok a törvény előtti egyenlőséget, a törvények hatalmának mindenkire (és mindenkire egyformán) kiterjedő egalitáriánus követelményét a mindenki számára maximálisan elérhető szabadság zálogaként definiálták.

Az individuális szabadság garanciája, valamint a mindenkire egyformán kiterjedő alkotmányos rend megerősítése az egalitáriánus liberalizmus hagyományos központi értékei, de ezek aktualizált követelményei váltak a jóléti eszmények „új” kulcselemévé is.

Így a liberális elvek hatására váltak központi jóléti kérdésekké az esélyegyenlőségi politikák, amelyek diszkriminációmentes, egyenlő lehetőségeket hirdettek, valamint mindenki számára teljes körű hozzáférést a közjavakhoz (piacokhoz, jogokhoz, közszolgáltatásokhoz).

A liberális politikák továbbra is erőteljesen piacelvűek voltak, és azok is maradtak – ám az új piacelvűség számos vonatkozásban következetesen egalitáriánusabb politikákat írt körül, mint a piacellenességgel továbbra is kokettáló szociáldemokráciák egyenlőségi elköteleződése. Különösen Nagy-Britanniában (ahol a mérvadó közgondolkodás szerint a liberális párt „balra” van a Munkáspárttól) a liberálisok élesen kritizálják mindazokat a piacokon kívüli boldogulás lehetőségét kereső szociális és foglalkoztatási programokat, amelyek a piactól függetlenül, de azoknál lényegesen alacsonyabb szintű boldogulás lehetőségeit kínálják föl ellátottjaiknak. Úgy vélik, hogy ha van is a piacokon kívül élet, az csak másodosztályú, kirekesztett életkörülményeket jelenthet egy piacgazdaságban, s ezért becsületes és tisztességes jóléti politikák csak azt célozhatják meg, hogy a normál piaci cserékben, az áruk, a munka és a szolgáltatások piacain mindenki teljes jogú, szabad polgárként vehessen részt, hogy ehhez nyújtsanak támogatást a jóléti politikák. Ugyanebből a megfontolásból a liberális politikák képviselik a legerőteljesebben

befogadó, egyenjogúsító politikákat a bevándorlókkal, idegenekkel kapcsolatban is. Természetesen mindazokkal a korlátokkal, amelyek abból származnak, hogy a piacok „természete” alapvetően egyenlőtlen.

Zöldek, mozgalmi örökösök

A zöldek környezetvédő politikája mára majdhogynem megszűnt a másoktól való megkülönböztetés átfogó ideológiai alapjává válni: a korábban erősen ideologikus tartalmú „zöld tanokat” gyakorlatilag minden ideológia környezetvédelmi szakpolitikaként integrálta és befogadta. A zöldek ideológiája tehát ma már nem annyira a környezeti értékek védelmének prioritásában különbözik más ideológiáktól, mint inkább a „fenntarthatóság”, a sokak számára beláthatatlan jövőre való orientálás általános előtérbe helyezésében.

A fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés a korábbi zöld fogalomhasználatban kizárólag annak a követelménynek a mindenek fölé való helyezését jelentette, hogy nem áll jogunkban kizsákmányolni és fölélni a Föld természeti erőforrásait – a természet kincseit unokáink és az ő unokáik számára is meg kell őriznünk, fenn kell tartanunk. Az emberiség közös örökségét fenntartani hivatott politika – a vele nem szimpatizálók részére különösen – egyfajta aszketikus hozzáállást hirdetett: bármennyire is kényelmes lenne, de ne használj autót, vedd vissza a fűtést, és tartózkodj olyan környezetkárosító kellékek használatától, mint a freont kibocsátó hűtőszekrény vagy a nem lebomló műanyagból készült pillepalack. Mára azonban a lemondás és az aszkézis helyett sokkal inkább egyfajta kellemességet, olykor happening- és jamboree-hangulatokat teremtő életforma hirdetése vált a környezetvédelmi kérdés meghatározó előadásmódjává: nem az az üzenet, hogy ne használj autót, hanem inkább az, hogy biciklizzél, és menj el a Critical Mass tömegrendezvényére.

A fenntarthatósági probléma a környezetvédelmen túl, a jólét területén is sajátos ideológiai alapvetéssé vált, ugyanis a jövőre irányuló felelősségvállalás kérdése egyfelől globalizálta a jólét kérdéseit is. Korábban nem kis részben a környezetvédelmi szempontok hívták föl a fejlett világ figyelmét olyan távoli problémákra, mint az esőerdők pusztulása és elpusztítása – hasonló megfontolások hozták előtérbe a fejlett világ globális felelősségvállalásának kérdését olyan jóléti területeken is, mint az egészséges ivóvíz hiánya, vagy a fertőző járványok megfékezése a harmadik világban. Vagyis a globális léptékben fenntartható fejlődés immár nem kizárólag a természeti értékek globális szintű őrzését, hanem az „élhető világ” iránti globális felelősség szempontjait is beemelték a politikai gondolkodásba.

A zöldek jövőre való orientáltsága – vagy legalábbis annak hatása – a szociálpolitika bizonyos témáit is felértékelte. Ilyen egyre kiemeltebb téma például a „fenntarthatóság” fogalmának kiterjesztése a környezeti és természeti értékek fenntarthatóságából a társadalmi egyensúlyok fenntarthatósága felé, a gyerekek, a jövő generációjába való „beruházás” kérdése, vagy a biztonságok kiterjesztése olyan területekre, mint az élelmezésbiztonság, az egészséges ivóvizek és a művelésre alkalmas földterületek biztonságos megőrzése.

A zöld ideológiák másik jelentős befolyása a mozgalmi jellegű eszmények és politikák beépülése a politikákba, így a jóléti politikákba is. Habár – amint arról volt szó – a jólét társadalmiasítása, a civil szervezetek növekvő társadalmi, jóléti, politikai szerepe számos aggályt és kétséget vet föl, annyi bizonyos, hogy nem lehet őket figyelmen kívül hagyni, jelenlétük megkérdőjelezhetetlenné vált.

A civil, mozgalmi eszköztár és a sajátos globális fenntarthatóságot szem előtt tartó ideológia témákban és megoldásokban is számos, ma még nehezen értékelhető új elemet dobott be a köztudatba. Pusztán illusztrációként – a szintén környezetvédői eredetű „Fair Trade” mozgalom, amely egyfajta tisztességes, etikus piaci részvételi magatartást vár el követőitől, ma már nem elsősorban a zöld- és biotermékek értékesítési „franchise” hálózata, hanem azt várja, hogy akár a magasabb árak megfizetésével is, de ne vásároljanak az emberek olyan termékeket, amelyek a gyermekmunka és a gyermekek kizsákmányolása révén szorítja le árait. A „Fair Trade” védjegy tehát a „tisztességes és becsületes termék” védjegye, amely védjegy köré szerveződő mozgalom, társadalmi befolyás és hatás szerepe akár önmagán túlmutatóan is biztató lehet.

Új nacionalizmusok és radikalizmusok

Alapvetően a határok átjárhatóvá válásának, a Föld egészére kiterjedő szabad mozgások közvetlen és közvetett hatásának tudhatjuk be az új nacionalizmusok és radikalizmusok növekvő politikai befolyását. Közvetlen hatásként

értelmezhetjük például a divatok, szokások, életformák nemzeti sajátosságokat egyre kevésbé ismerő gyors változásait, terjedését; míg közvetett hatásként könyvelhetjük el azoknak a vélt vagy valós kritikáknak az elterjedését, amelyek általában a gazdasági és szociális problémák bünbakjaként állítják be a globalizáció folyamatát.

A nacionalizmusok sajátos állam- és társadalomértelmezése hagyományosan előtérbe helyezi a közös vérségi, törzsi, etnikai eredet, a közös identitások, közös nyelv és kultúrák által körülírt állami-társadalmi keretek jelentőségét – a szerződéses jelleget hangsúlyozó, az államot állampolgárok republikánus közösségeként, „res publica”-jaként értelmező felfogásokkal szemben. (Nyugat-Európával és az Egyesült Államokkal szemben Kelet-Európában ez a fajta „nacionalista” nemzeti hagyomány a konzervativizmusok legfőbb sajátossága.)

A nemzetállami keretek védelme a globalizáció hatásaival szemben gyakran vet föl különféle „bezárkózási”, protekcionista ideológiai és politikai törekvést, és szintén gyakran fajulnak e törekvések radikalizmusokba is. A radikalizmus, amely eredetileg a politikai problémák gyökeres megoldási lehetőségének keresését jelentette, a mai politikai nyelvhasználatban egyre inkább azokat az ideológiákat jelzi, amelyek a saját maguk által problémának vélt ügyekben a radikális, vagyis erőszakos megoldásoktól sem riadnak vissza. Az erőszak politikai eszközként való elfogadása gyakran válik azoknak az előítéleteknek, megfélemlítéseknek, bünbakképzéseknek az alapjává, amelyek szerint bizonyos emberek, csoportok kollektíven bűnösnek (nemzetellenesnek, a nép ellenségének, a népre kártékonyak és veszélyesnek) vannak elkönyvelve, s ennek alapján az ellenük irányuló erőszak is igazolhatóvá tehető.

A különféle (etnikai, vallási, szexuális) kisebbségekkel szembeni erőszak, a radikális fellépés jellemzően semmiféle problémát nem old meg, legföljebb a – jogosan vagy alaptalanul – felgyülemlett indulatok levezetésének kollektív megnyilatkozásaiként lehet azokat értelmezni.

A jólétért vállalandó felelősségek új megosztása

A klasszikus jóléti állam, a hagyományos szociálpolitikai gondolkodás igyekezett egyértelműen kimondani és meghatározni a társadalom biztonságáért, jólétéért vállalandó állami felelősséget, és az általános állami felelősségvállalásból egyértelmű jóléti garanciákat intézményesített – mindenekelőtt a szociális jogok eszközeivel.

A posztindusztriális jóléti állam ezt a fajta egyértelmű felelősségvállalást és explicit garanciavállalást lényegében feladta, és a jóléttel kapcsolatos állami felelősségeket igyekszik megosztani az állam és az államon kívüli társadalmi szereplők között. Ha kiindulópontnak a klasszikus jóléti állam általános felelősségvállalását tekintjük, akkor ehhez képest a jólétért vállalandó felelősségek viselésében új hangsúlyok kerültek

- az egyénekre és családokra, az „öngondoskodásra”;
- a központi államhoz képest alacsonyabb igazgatási szintekre, a regionális, térségi, települési és településrészi önkormányzatokra;
- az informális közösségekre, a civil társadalomra;
- a vállalatokra és azok társadalmi felelősségvállalására.

Az új „államtalanítási” eszmények egyfelől általánosan elfogadottak: manapság senki nem vitatja azt, hogy az „új szereplők” ténylegesen felelősséget viselnek a jólét kérdéseiben, amint azt is ritkán vitatják, hogy kívánatos lenne, ha eredményesebben, hatékonyabban vállalnának részt a jólét biztosításában. Másfelől viszont legalább ugyanekkora egyetértés mutatkozik abban, hogy az államtalanítás eszményei igencsak veszélyesek és károsak a jólét jövőjére nézvést annyiban, hogy az új szereplőkre való hivatkozás jelenleg az állami felelősségvállalást általánosságban is elbizonytalanítja, sőt akár fel is számolhatja. Ugyanis az új eszmények megfogalmazásai egyelőre leginkább arról szólnak, hogy kikre hivatkozva miért nem kell felelősséget vállalnia a jólétért az államnak – és nem arra, hogy az új szerepmegosztások között mire vonatkozóan, kikre kiterjedően, milyenfajta felelősséget kellene mégiscsak viselnie az államnak a társadalom jólétével kapcsolatban.

Az „öngondoskodás”

Az öngondoskodás a hagyományos liberalizmus individualista eszményeinek újabb formában való megfogalmazása. Nemcsak annyiban, hogy az egyén lehetőségeinek, szabad választásainak, döntéseinek szerepét hangsúlyozza, hanem annyiban is, hogy a szabad egyént olyan morális lénynek tekintí, akinek morális elvárásokat lehet címezni, aki meggyőzhető a helyes és tisztességes lehetőségek szabad megválasztásáról.

Az öngondoskodás morális üzenete elsősorban az, hogy ha valakinek van arra reális lehetősége, rendelkezésre áll olyan opció választása, amely a gondjait a saját erejéből is képes megoldani, akkor a lehetőség szerint inkább ezt válassza, és ne mástól, ne az államtól várja a gondok megoldását. Ebben a morális megközelítésben a negatív, elutasítandó, gyakran „potyautas” stigmával jelzett magatartás az, amikor valaki még akkor is az állami támogatást, az állami eszközökkel való megoldást preferálja, ha módja volna saját erőből is megoldást találni.

Ilyen alapon az öngondoskodás eszményének hívei kívánatosnak tartják például azokat az individuális szociálpolitikai megoldásokat, amelyek a munkával töltött, jövedelemszerző időszakban történő takarékoskodást preferálják, és az egyéni megtakarításoknak, biztosításoknak, tartós lekötésű betéteknek (például a nyugdíjszámláknak) akár állami kedvezményeket is biztosítanak. (Természetesen az efféle öngondoskodási technikák az állami kiadásokat is tehermentesítik, csökkentik az adózás és az elvonások terheit, hiszen egyéni megoldásokkal „kiváltják” a máskülönböző állami feladatként ellátandó feladatokat és azok pénzügyi-költségvetési kihatásait.)

A morális álláspont nehezen vitatható – azonban igencsak vitatható és vitatott az, hogy

mindebből mi következik a szociálpolitikai megoldásokra.

Eleve megkérdőjelezhető az, hogy lehetséges-e egyéni szinteken morális megoldásokat állami intézkedésekkel, szabályokkal kikényszeríteni? Ha ugyanis valami állami szabályozással – ha úgy tetszik, az állami erőszak eszközeivel – van kikényszerítve, akkor az nem a szabad egyéni választás morális döntése. Ha az állam kötelezi az embereket az öngondoskodó takarékosagra, akkor az nem a szabad individuum döntése, hanem az állami kényszernek való alávetés elfogadása.

De még komolyabb problémát vet föl az, hogy kinek is lehet, kinek is érdemes címezni az öngondoskodás morális elvárását.

Ha az üzenet címzettje az öngondoskodásra, megtakarításokra képes emberek köre, akkor ennek – legalábbis rövid távon – semmilyen hatása nincsen az állam jóléti szerepvállalására: nekik jellemzően semmilyen állami támogatás nem jár ezen időszak alatt.

Ha a morális üzenet címzettjei a jelenleg szociális ellátásban részesülők – vagy akár csak a jelenleg szociális és szegénységi kockázatokkal jellemezhető csoportok –, akkor számukra az üzenetnek nincsen reális tartalma és következménye. Hiszen ők jelenleg nemigen képesek megtakarítani, önmagukról gondoskodni – ezen az alapon jogosultak például szociálpolitikai támogatásokra.

Ha azonban ennek ellenére az állami szerepek csökkentése az az elsődleges szándék, amely az öngondoskodás eszményének hangsúlyozását mozgatja, akkor ennek a következménye nem több, mint „alibik” keresése a szociális támogatások csökkentésére, megvonására: ha nem gondoskodtál magadról, akkor ne várd az állami támogatást sem.

Ez a fajta „alibikeresés” az amúgy védhető morális álláspontot is hiteltelenné teszi. Bármilyen erkölcsi elvárás ugyanis csak arra irányulhat, amit valaki képes lehet megtenni, és nem arra, amit sehogy sem lehet képes. Idős, munkára képtelen embereknek hiába címezi bárki az öngondoskodás morális elvárását – ők már nem fognak tudni dolgozni, pénzt keresni, abból félretenni és takarékoskodni. (A fentiek szerint: legfeljebb csökkenteni, megvonni lehet a nyugdíjukat arra hivatkozva, hogy nem voltak eléggé öngondoskodók.)

Decentralizáció és szubszidiaritás

A szubszidiaritás fogalma a katolikus egyház nyelvhasználatából került át a közpolitikába és a szociálpolitikába. Eredetileg a XX. század elején azt a pápai utasítást fejezte ki a fogalom, hogy a hitéletet és az egyházi szolgáltatásokat

közelebb kell vinni az emberekhez. A közelebb vitel részben elvont követelményeket (például anyanyelven történő misézést) jelentett, de ugyanúgy, szó szerint, földrajzi értelemben is követelményként írta elő a közelebb vitelt: oda kell menni, ott helyben kell szolgálni.

A közpolitikában és a szociálpolitikában is ugyanígy, a „közelebb vitel” eszményét fejezi ki az elv: közelebb kell vinni, decentralizálni kell nemcsak a közszolgálatokat, szociálpolitikai ellátásokat, hanem a döntési folyamatokat, a döntéshozatalt, a politikák meghatározását is közelíteni kell az emberekhez. Természetesen mindez nemcsak azt jelenti, hogy a központi politikákat változatlan formában kell közelebb vinni, hanem azt is, hogy a politikákat a helyi igényekhez, lehetőségekhez adaptálni, alakítani is szükséges.

A decentralizációként jelzett folyamat, vagyis a helyi, lokális szintek felértékelődése a központi szintekkel szemben – nem a közigazgatás saját, belterjes fejleménye, hanem nagyrészt összefügg a gazdaság és a munkaerőpiacok lokális szerveződésének és jellegének a felértékelődésével, illetve a civil, helyi társadalmi és politikai kezdemények jelentőségének növekedésével is.

Miközben a decentralizáció az elmúlt évtizedek vitathatatlanul markáns, meghatározó fejleménye, aközben maga a fogalom meglehetősen tisztázatlan, többféle „közelebb viteli” stratégiát is jelöl. Néhány sajátos decentralizálási elvet, módszert, „fokozatot” az alábbiakban jelezhetünk:

- *(Fiókhálózat)* Ahogyan a nagy bankok, biztosítók vagy kereskedelmi hálózatok szokták közelebb vinni a szolgáltatásaikat, úgy a közigazgatás és a közszolgálatok is decentralizálhatják működésüket „fiókok”, kirendeltségek bővülő köreinek megnyitásával, a hálózatok kiszélesítésével. Különösen manapság, az informatikai eszközök bővülésével a hasonló fiókhálózatok gyakorlatilag semmilyen helyi autonómiát nem biztosítanak a kihelyezett részlegeiknek, éppen úgy működnek, mint a székházak földszintjein működő ügyfélforgalmi irodák. Hasonló elven szerveződnek ma Magyarországon a decentralizált okmányirodák vagy a társadalombiztosítás megyei és alacsonyabb szintű igazgatóságai.
- *(Dekoncentráció, „deko”)* Olykor a helyi kirendeltségek, irodák közvetlen bürokratikus irányítása megengedheti azt, hogy a központi szintről egységesített irányítás mellett, bizonyos kérdésekben – így például bizonyos szabályozott keretek között önálló programok indításában – a helyi fiókoknak, kirendeltségeknek legyenek korlátozott autonómiáik. Hasonló, alapvetően centrálisan és bürokratikus irányított, de korlátozott helyi szabadságokat biztosító decentralizáció jellemzi a magyar foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerét, a regionális és megyei munkaügyi igazgatóságok és a kistérségi szintet lefedő munkaügyi kirendeltségek működését.
- *(Korlátozott helyi döntéshozatal)* A hazai önkormányzatok működését az jellemzi, hogy a különféle törvények különféle mozgástereket engednek az önkormányzatok számára a döntően központi normatívákból finanszírozott közszolgálati feladataik megszervezésében, ellátásában. A törvények jellemzően meghatározzák az ellátandó feladatok kötelezően ellátandó körét – és a törvényi szabályok keretein belül az önkormányzati választott testületek (közgyűlés, bizottságok) meghatározhatják a feladatellátás mikéntjét, konkrét végrehajtási formáit, esetleg a kötelező körön és mértéken felül nyújtott ellátásaik tartalmait. A döntéshozatal, a helyi autonómiák korlátait kemény keretek között tartják a törvényi szabályok és a központi (normatív és nem normatív) támogatások finanszírozási kötelmei és mértékei – de e kemény korlátok között a döntési lehetőségek a helyi szereplők, a helyi lakosság által választott képviselők kezében vannak.
- *(Teljes helyi autonómia)* A decentralizáció számos esetben azt jelenti, hogy a helyi akaratoknak, igényeknek megfelelően a helyi szereplők úgy döntenek, hogy saját forrásaikból, saját eszközeikkel valamilyen feladatot a helyi politika fennhatósága alatt szerveznek meg és látnak el. Elvileg ez a fajta decentralizáció jelentené a helyi demokrácia legteljesebb kibontakozását: az ott lakó emberek a pénzüket (helyi adójukat) rábízják a választott képviselőikre, azért hogy abból valamiféle helyi igényeknek megfelelően lássák el a választók felé vállalt feladataikat. Ugyancsak a helyi demokrácia kiteljesedését jelentheti az, ha a helyi politikai erők abban versengenek egymással, hogy milyen feladatokra, mire akarják rábízni a pénzeik, erőforrásaik elköltését a helyi választásokon részt vevő, helyi adót fizető polgárok.

Amint az a fenti illusztrációkból látható, manapság többféle tartalma, fajtája létezik az egységesen decentralizációnak jelzett folyamatnak, intézményi változásoknak. A fogalmi tisztázatlanság azonban nagyrészt összefügg azzal, hogy a decentralizáció olyan dilemmákat vet fel, amelyekben messze nincsenek közös, kiforrott politikai konszenzusok.

Az egyik legfontosabb kérdéskör azzal függ össze, hogy a nagyobb helyi önállóság (például a szociálpolitika területén) logikailag egyet jelent azzal, hogy a szociális jogoknak, jogosultságoknak nem lehet egységes tartalmuk az országban. Ha ugyanis mindenütt egyforma tartalommal és egyforma eljárásokon keresztül lehet érvényt szerezni az állami szociális garanciáknak, akkor ez egyet jelent azzal, hogy a helyi politika, a helyi állam mozgástere nullára szűkül. A helyi autonómiák határait és korlátait nagyban kijelöli az, hogy a központi állam mennyire kíván egységes, mindenkire mindenhol egyformán vonatkozó szociális-jóléti garanciákat felvállalni (és akkor korlátozza a helyi mozgástereket), avagy mennyire nem szándékozik, nem tud egységes garanciákat vállalni (és akkor felszabadítja a helyi mozgástereket, autonómiákat).

A másik igen komoly dilemma azzal függ össze, hogy mennyire fontos állami érdek a helyi szabadságok biztosítása – avagy mennyire fontos állami érdek az egyenlőtlenségek, így a területi egyenlőtlenségek korlátozása. A helyi politika szabadságát és autonómiáját a legerőteljesebben az alapozza meg, ha a helyi közösség maga határozza meg a saját „közügyeinek” tartalmát, és maga vállal felelősséget a közösség számára fontos ügyek ellátásáért azzal, hogy a saját jövedelmeiből fizetett adóiból, hozzájárulásaiból maga teremti meg a forrásokat a maga számára fontos közfeladatok ellátásához. Ennyiben a helyi adók aránya és mértéke igen jól mutatja a helyi demokrácia és lokális autonómia kiteljesedtségének fokát. Ám az is igaz, hogy a szegényebb régiók vagy települések lakói is szegényebbek a gazdagabb környéken élőkénél, és így kevesebb jövedelmükből kevesebb helyi adót tudhatnak csak fizetni, amitől a szegényebb településeken, kiteljesedettebb decentralizáció mellett a helyi szociális közfeladatok ellátására is csak kevesebb pénz juthat. Ez alapvető elveiben kérdőjelezi meg a decentralizált fajtájú rendszerek szociális jellegét, ha azt várjuk a szociálpolitikai rendszerektől, hogy azok enyhítsék a társadalmi hátrányokat, egyenlőtlenségeket.

Ha viszont a települések közötti egyenlőtlenségeket különféle központi újraelosztási eszközökkel (normatív elvű újraelosztással, a helyi bevételek elmaradásait kompenzáló kiegyenlítő alapokkal stb.) akarjuk enyhíteni, akkor ezzel egyszersmind kivesszük a helyi lakosok kezéből a helyi politika alakításának legfontosabb eszközét. Nem ők adják át a helyi politikai vezetők kezébe a saját jövedelmük egy részét, nem ők biztosítják a végrehajtás eszközeit és forrásait, amitől nem is nekik felelősek a helyi politika formálói, hanem azoknak tartoznak elszámolással és beszámolóval, ahonnan a pénzt kapták. Ilyen helyzetben, ha tehát a helyi közösség boldogulása alapvetően a központi források megszerzésében való sikeresség függvénye, akkor kérdésessé válik a helyi politikai legitimitás alapja is.

Mit mutatnak a számok?

Az önkormányzatok által nyújtott főbb eseti és rendszeres támogatások adatai

		1998	2000	2005	2007
		Támogatottak száma (támogatásban részesített személyek havi átlagos száma)			
Rendszeres támogatások	Rendszeres szociális segély	27 713	47 154	158 565	194 716
	Időskorúak járadéka	8 896	8 115	6 449	6 328
	Rendszeres gyermekvédelmi támogatás/rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény	742 734	786 346	663 054	489 966
Támogatási esetek száma					
Eseti támogatások	Átmeneti segély	1 318 139	1 075 822	932 507	749 299
	Lakásfenntartási támogatás	1 191 194	961 056	2 142 638	3 048 219
	Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	767 823	848 962	607 322	460 555
	Temetési segély	80 996	76 672	62 605	54 471
Támogatások összege – egy főre jutó havi átlagos összeg, Ft					
Rendszeres támogatások	Rendszeres szociális segély	9 444	11 056	16 991	25 703
	Időskorúak járadéka	11 651	14 604	21 390	25 638
	Rendszeres gyermekvédelmi támogatás/rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény	2 777	3 436	5 619	4 897
Támogatások összege – egy esetre jutó átlagos összeg, Ft					
Eseti támogatások	Átmeneti segély	3 343	4 163	5 754	6 190
	Lakásfenntartási támogatás	3 258	3 695	5 630	5 843
	Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	2 924	3 043	4 712	5 286
	Temetési segély	10 270	12 155	19 074	20 717

Forrás: KSH.

1. Hogyan jellemezné az önkormányzatok szociális támogatási feladatellátásában végbement változások irányát?
2. Miben mutatkozik feladatbővülés és miben csökkenés?
3. Mi magyarázza ezeket a változásokat?

Közösségi, civil jóléti felelősségek

Amint arról korábban részletesebben írtunk, a civil szervezetek jelenléte egyre intenzívebb a közpolitikákban, így a szociálpolitikában is. Ám e jelenlétet, részvételt nehéz lenne bármiféle felelősséggént leírni. A civil szervezetek felelősségei legfőljebb valamiféle érdek-képviselési/politikai felelősségek, tehát tagjaik, képviseltjeik irányában viselt (nem pedig társadalmiként értelmezhető) felelősségek, amelyek leginkább sajátos helyzetű csoportok, közösségek érdekeinek politikai-közéleti megjelenítésére, a „hangok hallatására” korlátozódik. Ám ez a fajta felelősség természete szerint sem azonos azokkal az állami felelősségekkel, amelyeknek valamiféle szociális garanciavállalási tartalma van.

A civil felelősségek jóléti felelősségvállalása nem tévesztendő össze azokkal a felelősségvállalásokkal, amelyekkel a tőlük szolgáltatást vásárló, nekik szerződéses keretekben pénzt átadó állammal szemben állnak fenn. Ugyanis a piaci elveknek megfelelően az egymással cserekapcsolatban, szerződésben, eladó-vásárlói viszonyban álló feleknek természetesen felelősséget kell vállalniuk azért, amit a közöttük fennálló szerződésben elvállaltak. Ez a fajta szerződéses feladatvállalás és felelősségvállalás nem jelenti az állami felelősségek helyetti, „államtalanított” jóléti felelősségvállalást. Csupán annyit jelent, hogy az állam a korábbiaktól eltérő módon, nem az általa tulajdonolt és irányított szervezeteken keresztül közvetlenül; hanem a civil szervezetekkel megkötött szerződéseken, szolgáltatásvásárlásokon és finanszírozásokon keresztül igyekszik érvényt szerezni jóléti felelősségvállalásainak.

Ez a fajta állami felelősségvállalási technika igen hasonló a decentralizált, önkormányzati és a privát szervezetek, civil intézmények-szolgáltatók állami finanszírozása és feladatellátása esetében, olyannyira, hogy gyakran ugyanazok a technikák (például szektorsemleges normatívák) intézményesítik a feladatátadás és az állammal való szerződés felelősségvállalását.

Vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR – Corporate Social Responsibility)

A piaci vállalatok szociálpolitikai szerepe a klasszikus jóléti állam működésében igencsak korlátozott:

- foglalkoztatnak embereket, biztosítják a foglalkoztatottak és családtagjaik megélhetését;
- a foglalkoztatás körében tiszteletben tartják a dolgozók szociális jogait, ennek keretében saját költségeikből fizetnek olyan „szociális” kiadásokat, mint a baleset- és munkavédelmi költségek, biztosítanak fizetett szabadságot, betegszabadságot;
- adómentes „termelési költségként” elszámolhatnak olyan „jóléti” kiadásokat, mint a kantinok, étkezdék, üdülők működtetése, különféle természetbeni juttatások, „cafeteria” rendszerek;
- adókat, járulékokat fizetnek, ezáltal finanszírozzák a jóléti politikákat, ellátásokat;
- akár céggént, akár a cég tulajdonosai és dolgozói magánemberként, pénzzel, önkéntes munkával támogathatnak civil szervezeteket, segíthetik azok munkáját; sőt akár a cégek, akár a céghez kötődő magánszemélyek maguk is alapíthatnak civil szervezeteket.

A vállalatok társadalmi szerepvállalása, a „Corporate Social Responsibility”, azaz a CSR körébe sorolt tevékenységek körébe az utóbbi időben ennél többféle gyakorlatot is bele szokás érteni. Maga a vállalati felelősségvállalás gondolata a zöldek, a környezetért vállalandó felelősségek világából került át a jólét területére is. Hasonlóan ahhoz, ahogyan a zöldek elvárják az államon kívüli magánszereplőktől, így magánszemélyektől és privát vállalkozásoktól is a környezet értékeiért vállalandó felelősségeket, úgy manapság követendő vállalati stratégiaként szokás elvárni a társadalmi felelősségvállalásokat is. Ilyen értelemben a vállalatok önkéntes társadalmi felelősségvállalása kiterjedhet

- a dolgozóknak a munkavállalói érdekeken túlmutató szükségleteinek kielégítésére, a kulturális, sport, szabadidő eltöltésében lehetőségek biztosítására;
- a sajátos egyéni-családi életkörülmények figyelembevételére, elsősorban a gyerekneveléssel kapcsolatos teendők ellátásához való segítségnyújtásra;
- bizonyos hátrányos helyzetű emberek (például betegek, fogyatékkal élők) alkalmazására, a nemek közötti egyenlőség érvényesítésére;
- sajátos vállalaton belüli képzési-gyakornoki rendszerek működtetésére, esetleg ezeknek ösztöndíjakkal való kombinálására akkor, ha hátrányos helyzetű, tehetséges fiatalok jutnak bizonyítási lehetőségekhez;
- illetve gyakran maga a vállalat lép fel önkéntes akciók, társadalmi célú felajánlások szervezőjeként.

A törvényi kötelezettségeken felüli, a vállalatok hagyományos és az új jóléti szerepvállalása körébe tartozó gyakorlatok megítélése igencsak ellentmondásos.

Egyfelől pozitívan szokás értékelni azt, ha a munkahely, a vállalat katalizálja és organizálja a kapcsolódó magánszemélyek civil részvételét, másokra való odafigyelését, náluk nehezebb sorban élő személyek segítségét, támogatását. Másfelől viszont igencsak negatív annak a megítélése, hogy az adómentes költségek terhére elszámolt vállalati javadalmazások legjellemzőbb haszonélvezői nem a hátrányosabb helyzetű vállalati dolgozók, hanem az amúgy is magas keresetű vállalati menedzsmentek (például vitorlás- és teniszkлубok, vadászházak fenntartása stb.). Ugyancsak fanyalogva szokás értékelni a CSR-stratégiákat, amelyek döntően nem a szociális felelősségvállalásból, szociális küldetésekből, hanem vállalati stratégiákból értelmezhetők és vezethetők le. Gyakran ugyanis a CSR-programok szimplán munkaerő-toborzási és stábépítési programok, a nyilvánosságnak szánt reklám- és propagandaprogramok, amelyeknek legfőbb mozgatója nem az, hogy másokat segítsenek, hanem hogy kiépítsék a vállalatok publicitását, megalapozzák jó hírét, „goodwill”-jét.

Amire persze lehet azt mondani, hogy az efféle PR-stratégiák még mindig hasznosabbak, társadalmi értelemben felelősebbek, mintha például egészségre káros élvezeti cikkek ingyenes osztogatásával akarna egy vállalat kedvező színben feltűnni.

Az állami felelősségvállalás új (redukált) mértékei és formái

Az állami felelősségvállalás „leadásának”, a jólét államtalánításának legfontosabb elvi lehetőségeit és irányait áttekintve eléggé egyértelműnek tűnik az, hogy legfeljebb jóléti feladatokat, teendőket lehet ezeken az utakon átadni – érdemi felelősség- és garanciavállalásokat nem.

Az viszont kétségtől igaz, hogy az államtalánítás útjai, eszközei költségekkel, kiadásokkal járnak az állam számára is. Legalábbis abban az értelemben, hogy számos nem állami tevékenységet direkt vagy indirekt formában állami, közkiadások révén is támogatni, ösztönözni szükséges. Például

- adókedvezményeket szokás adni a tartós lekötésű megtakarítások, így az önkéntes biztosítások után;
- állami pénzeket szokás normatív, vagy pályázati alapon átadni a szociális feladatokat ellátó önkormányzati és civil szervezeteknek;
- szokásosan adókedvezmények illetik meg a civil szervezetekben folyó, az alapító okiratnak megfelelő gazdálkodást, valamint a civil szervezeteknek nyújtott támogatások is költségként leírhatók az adóalapokból;
- a vállalati jóléti kiadások is az adóalapot csökkentő, vállalati költségként számolhatók el stb.

Mindezek a tételek vagy közvetlenül, állami közkiadásként, vagy közvetve, adókedvezményként, azaz be nem szedett adóként terhelik az állami költségvetéseket. Ezáltal legalábbis elvileg felvethető az a kérdés, hogy mi az egyenlege annak, ha az állam ilyen új csatornákon költi (nem szedi be) az adófizetők pénzét, szemben azzal, ha beszédné, és hagyományos eszközeivel a hagyományos ellátások finanszírozására fordítaná ezeket a forrásokat.

Vannak, akik úgy vélik, hogy a privát szereplők mozgósítása lényegesen nagyobb forrásokat mozgat meg annál, mintha ugyanazok a privát szereplők kizárólag csak a törvényi kötelezettségeiknek megfelelő mértékben járulnának hozzá a jólét, az állami jólét finanszírozásához. Ezt a vélekedést igen nehéz lenne empirikus alapokon cáfolni vagy igazolni. Hiszen míg az önkéntességeknek, privát felelősségeknek nagy teret engedő jóléti berendezkedések (mint amilyenek például az USA, Ausztrália vagy Új-Zéland – kevésbé az Egyesült Királyság – jóléti rendszerei) valóban polgári erénnyé tudták tenni a privát szereplők önkéntes társadalmi, szociális felelősségvállalását, addig a fejlett országok körén belül épp ezek az országok jellemezhetők a legalacsonyabb szintű jóléti ellátásokkal, szociális felelősségvállalásokkal. Így épp ezekben az országokban a legmagasabbak a szegénységi mutatók is.

Ha ebből az utóbbi tényből indulunk ki, akkor sokkal inkább olyan értelmezésre kell jussunk, miszerint a szociális feladatellátásokban való önkéntes részvételek haszonélvezői nagyobb arányban a társadalmi középrétegekből, a kevésbé hátrányos helyzetűek köréből kerülnek ki – vagyis az önkéntes, privát szociális szerepvállalások és azok direkt

vagy indirekt állami támogatása nagyrészt „elpocsékolott pénz” a szociálpolitika számára. Részben azért, mert „minden szentnek maga felé hajlik a keze”, részben azért, mert ennyivel kevesebb jut az állami jóléti programokra, és azokon keresztül a társadalmi hátrányok enyhítésére. Ehhez a kritikához persze azt kell feltételezni, hogy az állami programok maradéktalanul, pazarlások nélkül a társadalmi hátrányok enyhítését szolgálják – és ezt a feltételezést szintén nehéz lenne akár igazolni, akár cáfolni.

Annyit azért érdemes belátni, hogy az új szereplők bevonása az állami-jóléti feladatok ellátásába kétségkívül átrendezi a jólét finanszírozásában való részvételeket is – és ezzel egyidejűleg a jólét kedvezményezetteinek összetételét és a jólét megosztásának arányait, mértékeit is.

A szociálpolitikai eszköztár felpuhulása és bővülése

A korábban elmondottakat rendezhetjük és összefoglalhatjuk aszerint, hogy miképpen változtak meg a szociálpolitika eszközei.

A klasszikus eszközök alapvető jellemzőit úgy foglалhatjuk össze, hogy

- a szociális biztonság értékeiből levezetett jogosultságok egyben garanciavállalást is jelentenek bizonyos ellátási szintek, kimenetek teljesítésére;
- a jogosultságok rendszerét a szociális jogok olyan „katalógusa” írja le, amely jogok jellemzően időkorlátok nélkül (vagy igen hosszú időtartamokra szólóan), az ügyfél magatartásától, ténykedéseitől függetlenül, objektíven és egyszerűen tesztelhető kritériumok szerint írják körül a jogi besorolásokat, ellátásokra való jogosultságokat;
- amely jogosultságokat az állam az általa közvetlenül, bürokratikus eszközökkel irányított intézményrendszeren keresztül, közvetlen állami finanszírozás és ellátásbiztosítás útján vált át a jog szerint járó ellátásokra.

Az elmúlt évtizedek során a szociálpolitikai eszköztár lényegesen kibővült a következő eszközökkel:

- Az állam a saját irányítása, fenntartása alatt álló intézményeken kívül bevonta az ellátások kínálatába a különféle piaci és nonprofit szervezeteket, színesebbé vált az ellátó struktúra az önkormányzatok decentralizált szolgáltatásaival, ellátási formáival. Ezt a kibővült és színesedő ellátó-szolgáltató kínálatot gyakran szokás a „jóléti pluralizmus”, a „welfare mix” kifejezésekkel érzékeltetni.
- Az állam a színesebbé váló szolgáltatói kínálatot nem képes, és nem is nagyon szándékozik a közvetlen, bürokratikus irányítás eszközeivel kontrollálni.
- Ehelyett az állam a szociálpolitikai ellátások „kínálati piacain” is piaci-piacszabályozási eszközöket alkalmaz: működési engedélyeztetéssel, akkreditációval, licenszszabályozással befolyásolja a piacra lépés feltételeit, és a piacon legalisan résztvevőket piaci eszközökkel versenyeztetve, tendereztetve próbálja megtalálni azokat a partnereket, akiktől ellátásokat, szolgáltatásokat megvásárolva a legtöbb, legjobb, legmegfelelőbb szolgáltatásokhoz képes hozzájuttatni a szociálpolitika ügyfeleit.
- A piaci vásárlások alapvető technikája a projektfinanszírozás, a programok támogatása – ami azt is jelenti, hogy az állam részvétele időben lerövidül a projekt időtartamára. A határozott időre szóló megbízások határozott összegű állami finanszírozást tesznek csak lehetővé – szemben a jogosultságokhoz igazodóan fentről nem plafonírozott költségvetési keretek gyakorlatával.
- A projektekben, programokban való részvételi lehetőségek nem szigorú jogi-jogosultsági kritériumok szerint vannak meghatározva, hanem jellemzően tárgy értelmezett hátrányos helyzetekhez kötődnek – ahhoz, hogy valaki egy hátrányos helyzetű célcsoportba tartozik –, s ezzel a hozzáférés kritériumai kitágulnak.
- A résztvevők körének kitágulása összefügg azzal is, hogy a programokban, projektekben részt vevők kiválasztása már nem kizárólag a jogosultságot megállapító állami szervek, szereplők hatásköre, hanem maguknak a programoknak a sokszínű gazdái is kiválaszthatják saját ügyfeleiket.

Az eszköztár bővülése azonban egyszersmind az eszközök felpuhulását is jelenti annyiban, hogy a korábbi, a jogosultságokban a jog nyelvén is kodifikált, pontosan meghatározott kritériumok átláthatatlanabbá, bizonytalanabbá, kétesebb eredményességűvé váltak. Mindezt a következő okoknak tudhatjuk be:

- A versenyek, pályázatok elbírálási szempontjaiban keverednek a „piaci” eredményességi, hatékonysági és a szociális hátrányok megítélésének szempontjai. Ennek hatására gyakran azok a piaci szereplők lesznek nyertesek, akik az eredményességet, a hatékonyságot a leghátrányosabb helyzetű, eredményességben a legrosszabb esélyeket jelentő ügyfelek mellőzésével, ha úgy tetszik, a szociális szempontok mellőzésével, kontraszelektációs kiválogatással képesek elérni.
- A programokban való részvétel feltétele az, hogy oda jelentkezni kell, együtt kell működni az ügyfélnek a szociálpolitikai szolgáltatókkal, ellátókkal. Az együttműködésre való hajlandóság, képesség, a megállapodásokban való alkuképesség azonban ismét torzíja a szociális hátrányok enyhítésének elsődleges szempontját: a programokba gyakran a jobb helyzetű, ambiciózusabb, jobb alkuképességű jelentkezők kerülnek be – azok viszont nem, akik rosszabb társadalmi és mentális körülményekkel jellemezhetők.
- Ennyiben a szociális jogok garanciális elköteleződéseit gyakorta felváltó „teljes körű hozzáférés” elve – még a tényleges érvényesülés mellett is – legfeljebb az igénylés, a bejelentkezés teljes körű lehetőségét ígéri, de nem számol azzal, hogy az igénylők és a „már nem is igénylők” között is jelentős szociális egyenlőtlenségek feszülnek.
- A programok folyamán az ügyfelekkel való együttműködések, különösen az együttműködés során az ügyfelek által vállalandó kötelezettségek is tovább mélyíthetik a szándék szerint enyhítendő hátrányokat, egyenlőtlenségeket. Az ügyfelek által fizetendő hozzájárulások, térítési díjak gyakran megfizethetetlenek a legszegényebbek számára, de ugyancsak a kontraszelektációs hatásokat erősítheti a megfelelő kinézetű és pontos időben történő megjelenésre, az elvárt magatartásokra, tanulási és együttműködési attitűdökre vonatkozó normák érvényesítése a programokon belül. Ennél még problematikusabbak azok a feltételekhez kötött segélyek, segélyezési programok, amelyek még a minimális létfenntartási támogatásokat is olyan magatartási, viselkedési kritériumok teljesítéséhez kötik, amelyeknek nemteljesítése e minimális támogatás megszerzését is veszélyeztethetik.

A szociálpolitikai eszközök felpuhulása tehát a legerőteljesebben a viszonylag jobb helyzetűek felé nyitotta fel a hozzáférés lehetőségeit, míg a legszegényebbek, legrosszabb helyzetűek ellátása dolgában a felpuhulás a garanciavállalások elgyengülését, a legrosszabb helyzetűek „kihagyhatóságát” eredményezte.

Másfelől viszont ha elfogadjuk azt, hogy a legszegényebb, leghátrányosabb helyzetű, aktív korú és elvileg munkára képes emberek dinamizálása, mobilizálása, munkához segítése vált az egyik legfontosabb szociálpolitikai feladattá, akkor azt is látnunk kell, hogy e feladatok nehezen terelhetők a jog és a jogosultságok sematizált kategóriarendszereibe. Ha ezt elfogadjuk, akkor megkerülhetetlennek és szükségszerűnek kell tartanunk azt, hogy egyénre szabottabb, színesebb, a szolgáltatók és az ügyfelek adottságaihoz rugalmasan alkalmazkodni képes – tehát „felpuhultabb” – eszköztár alkalmazása vezethet csak sikerre.

Indirekt jóléti kormányzás

A jóléti, szociálpolitikai változások irányának egyfajta összegzését megfogalmazhatjuk úgy is, hogy

- míg a klasszikus jóléti államok közpolitikáját, jóléti politikáját alapvetően a kormányzat közvetlen bürokratikus irányítása alatt működő, adókból és járulékokból közvetlenül finanszírozott állami-kormányzati intézményei által működtetett ellátások határozták meg;
- addig a változások tendenciái egyértelműen arra mutatnak, hogy az államok és kormányok jóléti beavatkozásai egyre közvetettebbek – egyre többféle szereplő aktív, cselekvő részvételét igyekeznek összehangolni egyre inkább áttételes, indirekt szabályozási és kormányzási technikákkal.

A szereplők bővülő köre: a jóléti pluralizmus, a „welfare mix”, a „jóléti társadalom”

A jóléti ellátásokban egyre nagyobb szerepet betöltő, a kormányzaton kívüli szereplők köreit az alábbiakban jelezhetjük:

- *(Decentralizáció)* A központi igazgatási szintek alatti, regionális, térségi, települési, településrészi állami szereplők, jellemzően a helyi választásokon legitimitáshoz jutó önkormányzatok.
- *(Piaci szereplők)* Elsősorban olyan piaci szereplők, amelyekről az állampolgárok szolgáltatásokat kötelesek vásárolni (például nyugdíj- és egészségügyi biztosítók), az ilyen szolgáltatókhoz hasonló szolgáltatásokat önkéntes alapon nyújtó piaci vállalkozások (biztosítók, tartós megtakarításokat kezelő pénztézetek, pénztárak), valamint olyan piaci vállalkozások, amelyekről az állam vásárol szolgáltatásokat (például a képzés, felnőttképzés, egészségügy, gondozás-ápolás stb. területein).
- *(Nonprofit vállalkozások)* Adókedvezményeket élvező, közszolgálati területeken működő magánvállalkozások, civil szervezetek – amelyek jellemzően adómentes vagy adókedvezményekkel támogatott magánadományokból, az ügyfelek által befizetett térítési díjakból, szolgáltatási árbevételekből, valamint normatív és nem normatív elvű állami támogatásokból, állami szolgáltatásvásárlási díjakból működtetnek jóléti ellátásokat.
- *(Informális közösségek)* Jellemzően rokonsági, családi, szomszédsági elven szerveződő, professzionális szolgáltatásokat kiváltó laikus segítségnyújtási formák – amelyekhez az állam olykor a segítő családtagok jogcímén (például gyerekeikre vigyázó szülők anyasági támogatásai, fogyatékos vagy beteg családtagot gondozó hozzátartozó ápolási díja stb.), máskor a segítő közösségi hálózatoknak nyújtott pénzübeni és természetbeni támogatásokkal járul hozzá.
- *(Érdek-képviselői, lobbista civil szervezetek)* A hátrányos helyzetű csoportok tagjai nem csupán meghallgatást nyernek a döntési folyamatok során, hanem gyakran az ellátás konkrét mikéntjéről való döntésekbe is beleszólást nyernek, sőt előfordul az is, hogy az általuk képviselt problémákra szánt közpénzek feletti rendelkezést is rájuk bízzák, átruházzák rájuk.
- *(Köztisztviselők, korporációk)* Különösen a hagyományos társadalmi partnerek (munkaadói és munkavállalói szervezetek), de olykor a társadalmi párbeszéd szélesebb köreinek (egyházak, egyházi és világi civil szervezetek, társadalmi csoportok érdekképviselői stb.) bevonásával működő, rendszeresen és jogszabályi felhatalmazásokkal rendelkező köztisztviselők, amelyek közhatalmi döntéseket is hoznak, akár közpénzek (például foglalkoztatáspolitikai források) felosztásáról.

Indirekt kormányzási technikák

A közvetlen, direkt kormányzási technikákat úgy jellemezhetjük, hogy azok az ellátásokat adók és járulékok formájában összegyűjtött államháztartási, költségvetési forrásokból finanszírozzák, méghozzá úgy, hogy az állami pénzeket a kormányzat közvetlen ellenőrzése, felügyelete alatt működő intézmények „költik el” a jóléti ellátások működtetésére, biztosítására. A jóléti kormányzás közvetett technikái ehhez képest jelentenek áttételes, közvetítőkön keresztül érvényesülő beavatkozásokat, mint például:

- *(Állampolgárok kötelezése magánszolgáltatások megvásárlására)* Legjellemzőbben: egészségügyi és nyugdíjbiztosítások kötelező megvásárlása piaci szereplőktől.
- *(Állampolgárok anyagi ösztönzése jólét vásárlására)* Ennek legjellemzőbb eszközei az önkéntes szolgáltatásvásárlás (önkéntes biztosítások, gyermekfelügyeleti, prevenciós egészségügyi és más szolgáltatások) után igénybe vehető adókedvezmények, az ilyen kiadások részleges vagy teljes leírhatósága az adóalapokból.
- *(Privát szervezetek állami kötelezése jóléti-társadalmi feladatokra)* Elsősorban a munkaadókra irányuló kötelezések – például fizetett betegszabadság kiadására, munkahelyi biztonság, egészségi prevenció stb. finanszírozására. Hasonló technikák igen elterjedtek a környezetvédelmi feladatok ellátására: maguknak a

környezetet károsítóknak a kötelessége a szennyezéskibocsátás korlátozása, a szennyező csomagolóanyagok és más termékek összegyűjtése és újrahasznosítása stb.

- *(Privát szervezetek anyagi ösztönzése)* Elsősorban ismét az adókedvezmények eszközeivel történik – adómentesen nyújtható természetbeni ellátások a munkavállalóknak (cafeteria, kintin, munkaruha, utazási hozzájárulás), de idesorolhatók a társadalmilag hasznos termékek forgalmiadó-kedvezményei, valamint a társadalmilag káros termékek extra büntetőadói (a dohány, az alkohol jövedéki adói) is.
- *(Fogyasztóvédelem)* Az államon kívüli jóléti szereplők piaci szabályozási technikái: működési engedélyeztetés, hagyományos fogyasztóvédelem, minőségbiztosítás, vevői panaszok kivizsgálása és jogorvoslata stb. – olyan hagyományosan szociális-jóléti területeken is, mint az idős és fogyatékos emberek ápolása-gondozása, segédeszközökkel való ellátása, általában a szociális szolgáltatások intézményei és ellátási formái.
- *(Kvalifikációs és akkreditációs szabályozás)* Annak a jogi szabályozása és felügyelete, hogy milyen speciális végzettségekkel rendelkező magánszemélyek, illetve milyen speciális működési engedélyekkel bír, speciális felügyeleti normák és eljárások hatálya alatt működő (állami és nem állami) szervezetek végezhetnek szociálpolitikai-jóléti feladatokat.
- *(Finanszírozás, szolgáltatásvásárlás)* Már a fogyasztóvédelmi és kvalifikációs normák is erősen befolyásolják a finanszírozási feltételeket – hiszen csak azok fogadhatnak el díjat, árat a szolgáltatásaikért, akik ilyenekkel rendelkeznek. Az állam azonban az általános normákon felül is befolyásolja a jóléti szektor működését azzal, hogy az engedélyekkel bírók körén belül kitől, milyen szervezettől vásárol szolgáltatást az arra rászoruló lakosoknak. Ebben a normatív kritériumokon kívül befolyásolhatják olyan körülmények, mint az ellátandók száma és sajátos szükségletei, az ellátások területi és szakmai egyensúlytalanságai-kiegyenlítetttsége stb.
- *(Fejlesztési politikák, beruházási és fejlesztési forrásallokáció, projektfinanszírozás)* Az állam nemcsak a működés finanszírozásában, hanem a fejlesztési-beruházási tőkejavak allokálásával is befolyásolhatja a jólét működését. A fejlesztési források allokálásánál nemcsak szakmai és területi szempontok játszatnak szerepet, hanem olykor prioritásokat lehet biztosítani különféle szervezeti típusoknak, így civil egyesületeknek, alapítványoknak is.
- *(Társadalmi dialógus)* Az állam jóléti munkáját jelentősen befolyásolhatják az egy-egy témában érintett szereplők véleményei, kritikái, a döntési folyamatban való részvételük – a tervezéstől a döntésen át a folyamatok követéséig és értékeléséig. Mindennek akkor is van jelentősége, ha érdemi döntési súllyal nem rendelkeznek a társadalmi dialógus szereplői, csupán a folyamatban való részvételük, a velük való párbeszéd keretei alakulnak ki.
- *(Stratégiai és üzleti egyeztetés)* Az állam speciális lehetősége az, hogy az érintett szereplőkkel sajátos „üzleti alkukat” köthet, megállapodhat velük abban, hogy miképpen hangolják össze a saját döntési kompetenciáik körébe tartozó akcióikat, gyakorlataikat. Ezek a megállapodások lehetnek hosszabb távra ható, keretmegállapodás jellegűek (ezeket szokás stratégiai egyeztetésnek tekinteni), és vonatkozhatnak egy-egy eseti ügyre, rövid távú egyezségekre is.

Az indirekt kormányzás technikáit sok szempontból vonzó, a társadalmi partnereket az állammal egyenrangú és egyenjogú félnek tekintő, megállapodásokat és konszenzusokat kereső szerződéses eszköztárnak lehet minősíteni. Ám ezzel egyidejűleg az indirekt eszköztár, a közvetítő mechanizmusok, szereplők, döntési folyamatok bekapcsolása szükségszerűen az áttekinthető garanciavállalás ellenében is hatnak. Az államnak egyre kisebbek a lehetőségei a közvetlen jóléti garanciavállalásra – helyett leginkább csak a közvetítő mechanizmusokban való részvételre, a mechanizmusok működtetésére képes garanciákat vállalni.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön milyen civil szervezeteket ismer? Próbálja meg jellemezni őket: Milyen feladatot látnak el? Mennyiben a részvevők magánérdekei vezérik működésüket, és mennyiben elkötelezettjei a közérdeknek?

2. Az Ön tapasztalatai és értékelése szerint hol erős a civil társadalom? Próbálja meg körülírni azokat a közösségeket, társadalmi csoportokat, környezeteket, ahol Ön erősnek, befolyásosnak, meghatározó erejűnek véli a civil társadalmat! Milyen apróbb jelekből, eseményekből, történekekből következtet a bizalom és reciprocitás mentén szerveződő civil társadalom erősségére?
3. Ön szerint milyen kiaknázatlan lehetőségeket jelentenek a civil szervezetek és a civil társadalom a szociálpolitika és a jólét fejlődésére? Kinek, mit kellene tennie e lehetőségek kiaknázásáért?
4. Próbálja meg jellemezni az Ön által jobban ismert jóléti ellátásokat és közszolgáltatásokat: Mennyiben, hogyan, milyen mértékben decentralizáltak azok? Ön szerint erősíteni kellene a decentralizáltságukat (a helyi szereplők befolyását és erejét), vagy inkább az általános jogokat, jogosultságokat és egységes működési elveket, tehát a központi befolyást kellene erősíteni ezekben az ellátásokban, szolgáltatásokban?
5. Ön miképpen próbálna meg igazságosabb és eredményesebb felelősség- és munkamegosztási módszereket alkalmazni az Ön által ismert területeken a központi és helyi szereplők között? Próbáljon meg finanszírozási módszereket is megnevezni: Mennyiben központi feladat a pénzek és a pénzekhez rendelt feladatok meghatározása – avagy mennyiben a helyi szereplők dolga, felelőssége az, hogy a számukra fontos feladatok ellátásához pénzt is kerítsenek?
6. Ön hogyan ítéli meg a jólét sokszereplőssé válását? Mennyit javít az esetleges verseny a szereplők, szektorok és intézmények között? Mennyit ront a jogbiztonságon, az állami garanciák átláthatóságán az, ha sok szereplő van jelen az ellátások körében?
7. Ön milyen szabályozási módszerekkel próbálna javítani a sokszereplős ellátások átláthatóságán, szociális garanciáin, a fair és tisztességes verseny feltételein? Milyen szerepet szánna a közbeszerzési és más pénzügyi szabályozásoknak, a fogyasztóvédelmi szabályoknak, a működési engedélyeztetés és hatósági minőség-ellenőrzés eszközeinek?
8. Ön hogyan ítéli meg a fejezetben tárgyalt fejleményeket? Ön szerint fontosabb fejlemény a szociális ellátási formák színesebbé, bővebbé válása – avagy mindez inkább a szociális jogok és garanciák felpuhulását, meggyengülését jelenti az Ön értékelése szerint?

A közpolitika globalizálódása, a nemzetközi szervezetek növekvő szerepe

A határokon túlnyúló gazdaság és a határokon belül maradó közpolitika ellentmondásai

Könnyen belátható, általános ellentmondás és feszültség forrása az, hogy miközben a globális gazdaságban a határok szabadon átjárhatóvá váltak, a határokon túlnyúló szervezetek, így a multinacionális vállalatok egyre meghatározóbbak a világ gazdaságában, aközben a közpolitikák meghatározó keretei továbbra is a nemzetállamok határain belüli illetékességgel működő nemzeti államok, kormányok maradtak.

Nemhogy gazdasági hátrányok nem következnek, hanem a fejlődést dinamizáló, világméretű előnyök származnak abból, ha a gazdaság szereplői a Föld egészén, annak bármely pontján képesek megtalálni a számukra legmegfelelőbb partnereket, akár a beszerzés (nyersanyag, alkatrész, képzett munkaerő, megfelelő termék, design vagy technológia stb.); akár a kimenet, az értékesítés oldalán – mindez nyilvánvaló. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy a partnerek „megfelelősége” nemcsak a spontán gazdasági folyamatok, a „láthatatlan kéz” spontán szabályozóerején múlik, hanem azon is, hogy egy-egy országban milyen szabályozási, adózási, fiskális körülmények a jellemzőek, vagyis azon is, hogyan működnek a különböző nemzetállamok. Tehát a verseny immár nemcsak a vállalatok, hanem az egyes országok között is zajlik.

Mindez nem egyértelműen negatív hatású, hiszen ha például az egyes országok oktatási rendszerei is sajátos versenyben állnak egymással, akkor ennek inkább jótékony, stimuláló, fejlesztést ösztönző hatása van az oktatási rendszerekre, amihez képest az esetleges negatív hatások (például az „agyelszívás”, a képzett munkaerő külföldre csábítása) általánosságban nem túl jelentős (akkor sem, ha egyes részterületeken az lehet).

Vannak azonban olyan területek, ahol a határokon túlnyúló gazdasági mozgások egyértelműen negatív következményekkel járhatnak. Ha például egy vállalat azért települ le valamelyik fejlődő országban, mert ott az olcsó munkaerőt az a gyermekmunka biztosítja számára, amelyet az adott ország törvényei nem tiltanak, vagy ha a törvények tiltják is, a hatóságok a gyakorlatban nem korlátozzák a gyermekmunkát, akkor ezt nemhogy károsnak, hanem egyenesen felháborítóknak szokás tartani.

A legtöbb kérdésben egyelőre leginkább megemésztetlen, feldolgozatlan problémaként jelentkezik az államok közötti verseny kérdése, amelynek hatását sokan sokféle nézőpontból vitatják. Erősen vitatott például az, hogy elfogadható-e, helyes-e, ha valamiféle „adóverseny” alakul ki az országok között abban, hogy az ott befektetni, termelni, foglalkoztatni szándékozó beruházókat, munkaadókat minél kedvezőbb fiskális kondíciókkal igyekeznek odacsábítani az egyes országok. Nyilvánvaló az, hogy

- a kedvezőbb fiskális körülmények biztosítása számos feltörekvő, feljövő ország számára a felzárkózás, a korszerű munkahelyek letelepedésének, a nemzetközi gazdasági és kereskedelmi hálózatokba való bekapcsolódásnak az előfeltételét teremti meg (Magyarország számára a beruházók fiskális eszközökkel való „idecsábítása” inkább előnyös, kedvező hatású fejlemény volt, megalapozta például az Unióhoz való csatlakozást);
- miközben a kieső adók vagy az adóverseny előli kitérés lehetetlensége miatt a máshol is csökkenő állami bevételek az állami források, így a jóléti források csökkenését is eredményezik.

Bár a nemzetállami szintű közpolitikák és a globális verseny ellentmondásainak kiéleződését a legtöbben az elvonási-újraelosztási politikák, az adóversenyek szintjén várták és vitatták, a 2008 végén kitört pénzügyi válság arra mutatott rá, hogy az ellentmondások a szabályozások területén válhatnak ki a legsúlyosabb problémákat. A pénzügyi válság – több tényező egymást erősítő hatása mellett – annak is betudható volt, hogy a piacokat ideálisan szabályozó „láthatatlan kéz” a globális pénzpiacok működését egyáltalán nem szabályozza, az önszabályozó mechanizmusok ezen a területen érdemben nem képesek korlátozni az egyéni (vállalati, pénzügyi) profitmaximalizálási törekvéseket.

Mindebből sokan arra következtetnek, azt várják, hogy az elkövetkező időszakban jelentősen fel fog erősödni a nemzetközi szervezetek szabályozói ereje, hatalma.

Már a kilencvenes éveket is az jellemezte, hogy számos területen, akár a Föld egészére (ENSZ és szervezetei: WTO, ILO, ebben a felvetésben: IMF [Valutaalap] és a Világbank), akár régiókra és országsoportokra nézve (EU, OECD) számos területen igyekeztek a nemzetközi szervezetek olyan „magatartási normákat” rákényszeríteni országokra és vállalatokra, amelyek többletköltséggel, a haszon csökkentésével járhatnak együtt, mint például:

- környezetvédelmi, károsanyag-kibocsátási korlátok, például freongázt alkalmazó technológiák tilalma, széndioxid-kibocsátás korlátozása stb.;
- a gyermekmunka tilalma;
- élelmiszer-biztonsági normák a mezőgazdasági termelésben, az élelmiszeriparban és a vendéglátás-közvetítés területén;
- termék- és szolgáltatási szabványok;
- speciális foglalkoztatási szabályok alkalmazása, különösen olyan határokon átnyúló foglalkoztatási ágakban, mint a közúti fuvarozás, a légi közlekedés vagy a hajózás stb.

A nemzetközi szervezeteknek a nemzeti szintekre, így a nemzeti politikákra gyakorolt növekvő szerepe a korábbihoz képest alapvetően két területen várható:

- Új szabályozási területekre terjedhet ki a nemzetközi szervezetek szabályozása – elsősorban a pénzpiacok működésében (banki és befektetői szolgáltatások, biztosítások, ezen belül is tartalékképzési és egyéb biztonsági normák érvényesítése).
- A szabályok érvényesítésében keményebb eszközök fognak a szervezetek rendelkezésére állni – például folyamatok követése, átláthatósági és bejelentési szabályok, szankciók stb.

A jólét nemzetközi aspektusai



James Tobin (1918–2002), Nobel-díjas amerikai közgazdász, akinek munkássága nagyrészt Keynes elveinek továbbgondolására épült: miképpen lehet kormányzati eszközökkel javítani a gazdaság stabilitását, és elkerülni a recessziót, a válságokat? Ismertsége nagyban összefügg azzal, hogy a nemzeti adóztatás alól „kibújó” nemzetközi pénzügyi tranzakciók megadóztatását javasolta és képviselte. A róla elnevezett „Tobin-adók” bevételeiből a harmadik világ fejlesztését célzó nemzetközi (ENSZ) alapok finanszírozását tartotta megvalósítandó célnak.

A szociálpolitika hosszú ideig kizárólagosan a nemzeti kormányok belügyének számított – még akkor is, ha a „szociális” kifejezés előfordult korábban is a nemzetközi szervezetek szótárában. Döntő áttörést a '90-es évek eleje hozott, amikor a hidegháború végével, az utolsó fajüldöző apartheid rezsim (Dél-Afrika) megbukásával és a közel-keleti békefolyamat (azóta megbicsaklott) biztató lépéseivel a világnak azzal kellett szembesülnie, hogy a legnagyobb biztonsági kockázattá a megoldatlan „szociális” feszültségek léptek elő. Az ENSZ kezdeményezésére a világ állam- és kormányfőit egybegyűjtő nemzetközi csúcstalálkozók sora próbált meg választ adni az egyre feszítőbb társadalmi-szociális problémákra (Kairó – népesedés, Rio de Janeiro – környezeti erőforrások felélése, Koppenhága – szegénység és társadalmi fejlődés, Peking – női egyenjogúság). Az ENSZ abban reménykedett, hogy a kilencvenes évek nemzetközi katarzisa a II. világháború utáni felemelkedett hangulathoz fogható – és ahogyan 1948-ban sikerült elfogadtatni az „elsőgenerációs” emberi jogok általános kódexét, úgy a kilencvenes évekre sikerülni fog elfogadtatni a második- és harmadikgenerációs emberi jogok, a gazdasági, kulturális és szociális jogok globálisan egységes alapjait. Ugyancsak komoly reményeket fűztek ahhoz, hogy a globalizációban érdekelt multinacionális szereplőknek a világgazdaság átfogó növekedéséhez fűződő érdekeire alapozva intézményesíteni lehet olyan új újraelosztási elveket és eszközöket, amelyekkel a határon túlnyúló gazdasági tranzakciók extraprofitját megadóztatva (a javaslat felvetője nyomán szokás e nemzetközi adóformákat „Tobin-adóknak” jelezni) forrásokat lehetne képezni a legszegényebb országok extrém szegénységének, nyomorának enyhítésére is.

Noha mindez nem sikerült – annyi sikerrel kétségkívül járt, hogy a szociálpolitika nemzetközi relevanciával bíró témává vált azóta.

A fejlett világ, így az Európai Unió nemzetközi szociálpolitikája

A nemzetközi szervezetek többsége, így az Európai Unió is eredetileg biztonságpolitikai szándékkal és céllal jöttek létre. Az Unió elődje a II. világháború után azt a legfontosabb célt szolgálta, hogy a korábbi háborús felek egymás hadiüzemi forrásait (elsősorban a szén és az acél, az energia és a nyersanyag termelését) kölcsönösen ellenőrizhessék. Az alapítók közötti háborús feszültségek gyors és látványos enyhülésével a szervezeti célok egyre inkább gazdaságivá

váltak, a gazdasági fejlődést megalapozó „közös piacok” létrehozására irányultak. Az Egyesült Államok hatalmas belső piacait és az ilyen belső piacok által is generált növekedést „elirigyelve” az Unió alapítói is úgy gondolkodtak, hogy az egységessé váló piac, vagyis a kiterjedt belső kereslet és a beszállítók, kereskedők, üzleti partnerek szélesebb köréből való szabad választhatóságot jelentő kiszélesedő piaci verseny kedvező hatást fog gyakorolni a tagországok gazdasági fejlődésére és nemzeti jólétére.

Az országhatárok megnyitása a tőke, az áruk, a munkaerő, majd később a szolgáltatások szabad mozgása előtt – ez önmagában nem túl bonyolult feladat. Amit az Uniónak meg kellett – és ma már 27 ország vonatkozásában meg kell – oldania, az kettős.

- Azt a piacsabályozási feladatot, amit korábban a tagországok a határon belül oldottak meg, azt immár a határokon túlnyúlóan, a szabad mozgásokat követve is meg kell tudni oldani. Ha valahol belép Európába egy szállítmány miniumos festékalapanyag, akkor az ettől fogva szabadon, vámmentesen mozoghat Európán belül – ám meg kell oldani, hogy azt ne lehessen paprikaadalékként forgalomba hozni. Ha a munkaerő szabadon mozoghat, akkor meg kell oldani, hogy betegsége esetén egy másik országban is megkapja a megfelelő orvosi ellátást, ha éppenséggel most ott dolgozik, és állapota, helyzete szerint neki jár az adott ellátás.
- Másfelől azt is meg kell oldani, hogy e szabadon átjárható piacokon senki ne tehessen szert tisztességtelen előnyökre azzal, hogy lespórol olyan költségeket, amelyeket másnak másutt fizetnie kell. Ne lehessen tehát tisztességtelen előnyökre szert tenni élelmiszer-higiéniai, termékbiztonsági, balesetvédelmi vagy éppenséggel szociális költségek elspórolásával. Az ehhez hasonló sztemderdek egységesítését szolgálta a „jogharmonizáció”.

Az Unió hosszú ideig a munkavállalókat érintő, hasonló versenyszabályozási ténykedését nevezte „szociálisnak”. Ez a kifejezés jelentése szerint közelebb állt a tagországok „munkajog” fogalmához, mint a „szociálpolitika” fogalmihoz.

Az Unió mai szociálpolitikai gyakorlata az ezredforduló után alakult ki, és döntően két fejleményhez kapcsolódik.

Az egyik a *bővítési folyamat felgyorsulása*. Ahogyan globális méretekben aggodalmat váltott ki a szociális konfliktusok felerősödése, úgy az Unión belül is szorongásokkal járt az, hogy az „új belépők” és a „régí tagországok” jóléte közötti távolság komoly feszültségeket gerjeszthet. E félelmektől vezérelve a szociális, jóléti kérdéssel valamit az Unió szintjén is kezdeni kellett.

A másik fejlemény annak belátásához kötődött, hogy az *Unió gazdasági lemaradásának veszélye* (például az USA-val szemben, de egyre inkább a feljövő piacoktól is veszélyeztetve) *legfeljebb részben függ az Unió gazdasági-technológiai fejlettségének szintjétől – legalább ekkora súlyú veszélyt jelent az, hogy az alacsony foglalkoztatási ráták tartóssá váltak* Európában, és egyre inkább elmaradtak a világ más fejlett térségeitől. A társadalmi kirekesztés ellen meghirdetett harc, a befogadóbb munkaerőpiacok kiépítését célzó, a munkahelyteremtést és a gazdasági növekedést együttesen fejleszteni szándékozó, 2000-ben meghirdetett „*lisszaboni stratégia*” (és annak azóta megújított-továbbfejlesztett verziói) immár egyértelműen foglalkoztatáspolitikai prioritásokat fogalmaztak meg, és ennyiben explicit módon szociálpolitikai stratégiaként, politikaként is értelmezhetők. Már csak azért is, mert azok, akik jelenleg nem dolgoznak, de munkába állásukkal bővíthetnék a foglalkoztatottak körét, azok ma döntően szociálpolitikai ügyfelek (például fogyatékkal élő emberek, nők, gyerekeiket egyedül nevelő anyák, etnikai és más diszkriminált kisebbségek tagjai stb.), és a mai európai társadalmakban éppen ők – társadalombiztosítási ellátást nem kapó, aktív korú, elvileg munkára képes, de munkával, jövedelemmel nem rendelkezők és családtagjaik – számítanak a legszegényebbeknek.

A lisszaboni stratégia, a koordináció nyílt módszereinek „lágy” politikai módszerei mellett a szociális célok egyre hangsúlyosabbá váltak a „keményebb” uniós eszközök alkalmazásában is, így a rendeleti szabályozás, a strukturális és kohéziós célú alapok felhasználása során is.

A lisszaboni stratégia (illetve az azt megelőző szociális foratókönyvek, agendák) eredeti koncepcióikban, a társadalmi kirekesztés elleni harc meghirdetésében nem fedték le azt a kört, amit a szociálpolitika jelent az egyes tagországokban – hiszen szinte kizárólag az elvileg munkára képes, ámde nem dolgozó népesség (valamint családtagjaik, gyerekeik) szempontjából releváns politikák harmonizálására irányultak. A sikertelen alkotmányozás után a szociális kérdés

kezelésében is elbizonytalanodott az Unió. Egyfelől a szociális témát számos dokumentum beszűkítette a korábbi átfogó társadalmi integrációs megközelítésekhez képest a foglalkoztatás – és ezen keresztül a gazdaság növekedése – szempontjából releváns témakörökre; míg ezzel szemben a „*streamlining*” („*áramvonalasítás*”) stratégiája olyan témakörök harmonizálásába is belevágott (nyugdíjrendszer, népegészségügy, tartós ápolás-gondozás stb.), amelyekre korábban mint kizárólagosan a tagországok nemzeti szuverenitásába sorolandó témákra tekintettek.

Az Unió a politikáinak érvényesítéséhez viszonylag erős gazdasági, intézményi és politikai eszközökkel rendelkezik. Ennél sokkal gyengébb eszközökkel bír az OECD, amely szinte kizárólag a saját elemzései, értékelései és javaslatai bölcsessége, megfontolásra való alkalmassága révén fejt ki – olykor letagadhatatlanul erős – befolyást. A politikai és gazdasági eszközök szükségessége egyszerre a témaválasztás és az elemzés nagyobb szabadságát, eredetibb és innovatívabb felvetését is lehetővé teszi az OECD számára. Mindez igaz a szociális kérdésekre is: szinte valamennyi nemzetközi szintre emelkedett szociálpolitikai kérdés tárgyalásához az OECD tanulmányai és ajánlásai szolgáltak tematikus alapul.

Ha Európa számunkra is az Atlanti-óceántól az Urálig húzódó földrajzi területet jelöli, akkor ebben az értelemben az egyetlen igazi páneurópai szervezet az Európa Tanács („*Council of Europe*” – amelyet sokan összekevernek az Unió egyik legfontosabb szervével, a tagországok állam- és kormányfőit tömörítő Európai Tanáccsal – „*European Council*”).

Az Európa Tanács legfontosabb jelentősége abban áll, hogy az Unión kívüli európai országok politikáinak mérsékeltebb kiterjedésű összehangolását vállalja fel, különös hangsúllyal az emberi jogi, szociális és jóléti politikák területeire. Ezen koordináció meghatározó eszköze és dokumentuma a „*Szociális Charta*”, amelyet valamennyi Európa Tanács tagország aláírt, többségük – így valamennyi EU-tagország, köztük Magyarország is – törvénybe iktatta, ratifikálta.

Szociálpolitika a fejlődő országokban



Ramesh Mishra Kanadában élő, indiai származású szociálpolitikus-professzor a torontói York egyetemen, akit a jóléti államok fejlődési periódusainak lehatárolása, az egyes periódusok jellemzése tett híressé. Későbbi munkáiban a jólét globalizálódásának, a jóléti államok gyakorlatainak a fejlődő világ országaira, politikáira gyakorolt hatásait, tendenciáit elemzi.

A legjelentősebb szűken vett szociálpolitika a legtöbb fejlődő országban az extrém, szélsőséges szegénység enyhítésére korlátozódik – olyan elemi létfeltételek biztosítására, mint az egészséges ivóvíz és az alapvető élelmiszerek, az éhezés enyhítése. Általában az ilyen – gyakran nemzetközi segítséggel menedzselte – akciók, kampányok nem állnak össze olyan rendszerré, mint amilyent a fejlett országokban jelent a szociálpolitika intézményrendszere. A fejlődő világ szociálpolitikai viszonyait elemző kutatók (pl. R. Mishra vagy Amartya Sen) nem győzik eléggé hangsúlyozni azt, hogy a fejlődő világ pusztító szegénysége nem kizárólag a javak hiányára, hanem a létező – elvileg elérhető – javak gyakorlatban való elérhetetlenségére, a jogosultságok és lehetőségek hiányaira, illetve a fejlődő országoknak a fejlett országokhoz képest lényegesen nagyobb társadalmi és jövedelmi egyenlőtlenségeire is visszavezethető.

Ezzel együtt a fejlődő országok esetében még a fejlett országokkal való összehasonlításban is kiemelt kulcskérdés az, hogy a jóléti rendszerek nemhogy ne hátráltassák a gazdasági fejlődést, hanem lehetőleg maguk is járuljanak hozzá

a gazdasági-társadalmi fejlődéshez. Így a szűken vett szociálpolitikai területeknél kiemeltebb jelentőségűek azok a jóléti területek, amelyek a gazdaságilag versenyképes munkaerő felemelkedéséhez és reprodukciójához kapcsolódnak, mindenekelőtt az oktatási és egészségügyi rendszerek.

A fejlődő országok mégoly sikeres gazdasági, életszínvonal-beli és jóléti fejlődése is komoly veszteségekkel és társadalmi feszültségekkel jár. A hagyományos életformák és közösségek felbomlása, a felzárkózó és a lemaradó térségek, társadalmi csoportok, kultúrák közötti egyenlőtlenségek polarizálódása olykor a fejlődő országok társadalmi békéjét is veszélyeztetheti. Ezt a szükségszerű feszültséget gyakran a nemzetközi szervezetek, mindenekelőtt a Világbank és az IMF „bűnének” szokás beállítani. Letagadhatatlanul igaz az, hogy ezen nemzetközi szervezetek *strukturális átalakítási* („*structural readjustment*”) programjait gyakran a helyi lehetőségek és igények figyelembevétele nélkül tervezték meg és hajtották végre, ami miatt gyakran kudarccal is végződtek. Ám a szervezetek bűnbakká történő kikiáltását eltúloztoknak lehet tartani: maga a gazdasági fejlődés és társadalmi változás mindig és mindenhol érdeksérlemekkel és feszültségekkel jár – a jelen lévő nemzetközi szervezetektől függetlenül is, sőt sokszor nélkülük a feszültségek és konfliktusok még élesebbek.

A fejlett és a fejlődő országok között a diplomáciai szinteken gyakori a nézetkülönbség és feszültség a fejlődő országok tömeges szegénysége, olykor szélsőséges nyomora iránti felelősség megítélésében és a teendők viselésében. A fejlődő országok képviselői azzal érvelnek, hogy nemzetközi szinten megjelenő egyenlőtlenség az, hogy a fejlődő, szegény országokban nagy valószínűséggel szegényként él valaki, vagy szegénynek születik – és ezért a fejlett országoknak felelősséget kell viselniük, és részt kell vállalniuk a fejlődő országok szegénységének enyhítésében.

A fejlett országok képviselői, így a nemzetközi szervezetekbe delegált diplomatái azzal érvelnek, hogy a szegénység mindenekelőtt a társadalmak belső egyenlőtlenségének kérdése. Így fenntarthatatlan az a nézet (amelyet egyébként olyan fejlődő országbeli diplomaták hangoztatnak, akik sokkal gazdagabbak a fejlett országok közszolgálatban dolgozó delegátusainál), miszerint a fejlődő országok államai és kormányai nem felelősek saját országuk szegénységéért, kiugróan szélsőséges egyenlőtlenségeiért – vagyis hogy nem kívánják a maguk ebbéli felelősségét elismerni, hanem azt a fejlett országokra és a nemzetközi szervezetekre akarják hárítani. Ezt még meg is tetézte Butrosz Ghalinak, az ENSZ egykori főtitkárának az ellenvetése, aki 1995-ben, a szegénység kérdését központi témaként tárgyaló koppenhágai ENSZ-csúcstalálkozón arra emlékeztette a fejlődő országok képviselőit, nem reménykedhetnek abban, hogy jóléti kiadásait a nemzetközi szervezetek (vagyis gyakorlatilag a fejlett országok) fogják megfinanszírozni akkor, ha ők maguk minden pénzüket hadseregeikre, fegyverzeteik korszerűsítésére fordítják.

Ez a nemzetközi szintű diplomáciai nézeteltérés és vita azóta is folyamatosan zajlik – s ebbe mind intenzívebben bekapcsolódnak az antiglobalista nem állami szervezetek is.

Globalizálódik-e a jólét?

A viták nem igazán erről szólnak – hiszen maga a folyamat megkérdőjelezhetetlenül és feltartóztathatatlanul: tény. A nemzetközi szervezetek egyre kiterjedtebben és intenzívebben foglalkoznak „szociálisnak” besorolható kérdésekkel. Ez igaz a fejlett világ országait tömörítő szervezetekre (EU, OECD, Európa Tanács, G8 stb.), és igaz a fejlődő világ és a fejlődő országok érintkezésének helyet és teret adó intézményekre, mindenekelőtt az ENSZ-re és szervezeteire (ILO, WHO, UNICEF, UNESCO, UNDP, FAO, UNHCR stb.), illetve csatlakozó szervezeteire (Világbank, IMF, WTO stb.).



Boutros Gali (1922–), egyiptomi diplomata, az ENSZ 6. főtitkára az 1992 és 1997 közötti időszakban.

Ezek a nemzetközi szervezeteken keresztül több vonatkozásban is globalizálódnak a jólét, hiszen:

- a nemzetközi szervezetek tanácskozásain napirendre tűzik a jóléti kérdéseket, amelyekről a tagországokra nézve befolyásoló, olykor kötelező állásfoglalásokat, döntéseket is hoznak;
- ezek a nemzetközi normák, sztenderdek erős hatást fejtenek ki a jóléti rendszerek konvergenciájára, harmonizációjára – sokak kritikai véleménye szerint: uniformizálódására;
- a nemzetközi programok növekvő arányú jóléti célú jövedelmi átcsoportosításokat jelentenek a fejlett országoktól a fejlődők irányába (az ENSZ ajánlásai szerint a fejlett országoknak a nettó nemzeti termékük [GNP] 0,8%-át a fejlett országoknak nyújtandó „hivatalos segélyprogramokra” [„ODA” – „*Official Development Assistance*”]) kell fordítaniuk – amely ajánlás teljesítését az EU a tagországainak – így Magyarországnak is – kötelezően írta elő.

Manapság tehát a viták nem a jólét nemzetközi aspektusainak, globalizálódásának ténybeli megítéléséről, hanem annak értékeléséről szólnak.

Sokan amellett érvelnek, hogy a nemzetközi szervezetek által kikényszerített elvárások, elvek szerint kiépülő jóléti rendszerek valójában nem a programok által támogatott országok érdekeit szolgálják, hanem a fejlett országok elveit kényszerítik rá a fejlődőkre, és azt a globalizációs folyamatot erősítik, amelynek során a fejlődő országok egyre stabilabb intézményeken keresztül zsákmányolják ki a fejlődő országokat.

Mások megalapozatlannak vélik a globalizációellenes nézeteket, olyan érveket hangsúlyozva, hogy:

- A fejlett országok, illetve a nemzetközi szervezetek által képviselt elvek és normák nem a fejlődők elnyomása végett lettek speciálisan megformálva – hiszen ezek ugyanazok a normák, amelyeket a fejlett országok magukra nézve is követnek, és amelyek hozzájárultak a saját fejlődésükhöz.
- A tőke nemzetközivé válásával létrejövő, a multinacionális vállalatok által dominált gazdaság társadalmi torzító hatásait a nemzeti kormányok egyre kevésbé képesek szabályozni, befolyásolni vagy ellensúlyozni – a multinacionális vállalatok által dominált gazdaságban a kívánatos jóléti hatásokat csak az ellensúlyuként és partnerükként fellépő nemzetközi szervezetek lehetnek képesek biztosítani.
- Az utóbbi száz év történetét elemezve az látható, hogy a korábban a globális periferián-félperiferián található országok közül azok tudtak csatlakozni a fejlett világhoz (a XX. század elején a skandinávok, a II. világháború után a mediterrán államok, később Japán és Dél-Korea, Mexikó vagy éppenséggel Írország), amelyek sikeresen integrálódtak a globális rendszerekhez. És ma is ott a leggyorsabb a növekedés és fejlődés, ahol a nemzetközi gazdasági kapcsolatrendszerek erősek (például Kínában és Indiában).
- Ezzel szemben a globális folyamatokba be nem kapcsolódó országok (Európában ilyen Albánia), vagy éppen a korábbi nemzetközi integrációikat felszámoló országok (Európában a volt jugoszláv tagállamok: Szerbia, Macedónia, Bosznia) ma sokkal szegényebbek, és alacsonyabb szintű jólétben élnek, mint azok, amelyek akár rosszabb helyzetből startolva sikeresen kapcsolódtak a nemzetközi integrációkba.
- Nem árt emlékeztetni arra, hogy ma Magyarország a világ legfejlettebb térségének és gazdasági, politikai, társadalmi integrációjának teljes jogú tagja, amiről csaknem egy évezreden keresztül leginkább csak álmodoztunk (vagyis arról, hogy hazánk a „fejlett Nyugat” részévé váljon) – és ennyiben Magyarország a globalizáció gazdasági és jóléti nyerteseinek sorába tartozik. Mindebből az is következik, hogy bár sokan vélik úgy, hogy Magyarország hosszabb távon is számíthat a nála gazdagabb országok nemzetközi támogatására – valójában Magyarország az Unió tagjaként egyre inkább a fejlődő donor országok közé sorolódik, akinek a legfejlettebb térségek részeként egyre egyértelműbb felelőssége van a Föld legszegényebb országainak támogatásában.

Az Unió döntéshozatali válsága: mennyit lehet feladni a nemzeti szuverenitásból?

Az ezredfordulót megelőző és az azt követő évtized első fele alapjaiban változtatta meg a világ rendjét: a keleti blokk összeomlott, az apartheidrendszerek eltűntek a Földről, a hidegháború véget ért, az Európai Unió bővülése nyomán Európa politikai és földrajzi határai egyre inkább egybeesnek, ezzel párhuzamosan ártékelmeződött Európa és az Egyesült Államok viszonya éppúgy, mint a fejlett világ és a fejlődő világ kapcsolatrendszer.

Az Unió bővülése és Európa világhatalmi szerepének változása-megerősödése olyan ambiciózus és optimista politikai stratégiák kialakításához és elfogadásához vezettek, mint a 2000-ben elfogadott lisszaboni stratégia. Ennek részeként, egyik legfontosabb eszközeként a „koordináció nyílt módszere” új perspektívákat hozott a jólét nemzetközi aspektusainak felnyitásban, a felmerülő közös problémák megoldásainak közös erőfeszítésekkel történő keresésében, megoldásában is – ami valóban lényeges áttörést jelentett a korábbiakban kizárólag nemzetállami szinten felmerülő jóléti-szociális politikák alakulásában.

A „nyílt koordináció” az évezred elején hosszú távon fenntartható, jó kompromisszumnak tűnt, hiszen

- elodázhatóvá tette annak a rendezését, hogy az Uniónak mennyire kell a nemzetek sajátos egyeztető fórumának lennie, avagy mennyire kell egy „Egyesült Európai Államok”-féle zártabb politikai alakzat alapjának tekinteni;
- megtartotta a nemzetállamok szuverenitását, közvetlen direktívákat nem adott a jóléti és más közpolitikai rendszerek átalakítására;
- a hagyományos döntéshozatali mechanizmus mellett (amelyben minden tagország megvétőzhat minden közös döntést) nem jelenthetett olyan kényszert egyetlen tagország számára sem, amely kényszernek saját akarata, döntése ellenére is köteles alávetnie magát;
- a nyílt koordináció elég erős eszköznek tűnt a közös törekvések harmonizálásához, de elég gyengének a nemzeti szintű szuverenitások megőrzéséhez.

Az évtized közepére azonban a korábbi egyensúlyok megbomlottak, és előbb az Európai Alkotmány, később az Unió döntéshozatali mechanizmusait megváltoztatni igyekvő lisszaboni szerződés elfogadásának visszautasításával (nem tévesztendő össze a közel tíz évvel korábbi lisszaboni stratégiával!) komoly kételyeket és kérdéseket vetett fel az Unió perspektíváit illetően.

Az alkotmányozási és döntéshozatali válság egyfelől összekapcsolódik az Unió bővülésével: a hat tagországra kialakított, teljes konszenzusos döntéshozatali elv még működőképesnek tűnt 15 tagország esetében, de csaknem lehetetlenné teszi a döntések meghozatalát 25, 27 vagy esetleg még több ország bekapcsolódása esetén. (Ezzel függ össze az is, hogy a bővülési folyamat annak ellenére elakadt, hogy a partnerség, a bekapcsolódásra való felszólítás és felkészülés több országgal már megkezdődött.)

A döntési reformok kezdeményezésében még a bővülésnél is súlyosabb problémaként merült fel az, hogy számos részterületen alapvető nézeteltérések merültek föl a tagországok között, noha mindenki számára nyilvánvaló, hogy közös európai politikákra, azok következetes képviselésére lenne szükség – annak ellenére is, hogy a tagországok között az adott kérdésben nincs egyetértés. Vannak olyan problémák, amelyek nyilvánvalóan közös fellépést igényelnek, ám konszenzusos, közös álláspontjukra aligha számíthatunk – ilyen reménytelen kérdések a következők:

- *A biztonságpolitikai kérdések:* Miközben Európa egyre meghatározóbb világpolitikai tényező, amelynek katonai potenciálja is egyre meghatározóbb, aközben e potenciállal még Európán belül sem képes élni (például a jugoszláv háborúk, így Koszovó esetében), és az egyes tagországok hagyományos biztonsági prioritásai és célterületei is (például a gyarmatosítói örökségek és hagyományok miatt) jelentősen eltérnek.
- *Az energiapolitikai kérdések:* A Föld energiakészleteinek kimerülése, biztonsági szempontból kétes területekre való koncentrálódása miatt szükség lenne az egységes európai politikákra – ám rövid távon, alapvetően a saját

készletekkel rendelkező, sőt energiaexportőr országok és a külföldi energiától többé-kevésbé teljességgel függő, kiszolgáltatott országok között feloldhatatlannak tűnnek az érdekek, a teljes konszenzusra alig van remény.

A döntéshozatali mechanizmusok bizonytalansága, a reformok megbicsaklása elbizonytalanodást eredményezett a jóléti kérdésekben is. Az Unió gazdasági és társadalmi folyamatai bizonyos kérdésekben (például a nyugdíjrendszerek működtetésében) a nyílt koordinációnál keményebb és erősebb koordinációt tennének szakmailag indokoltta – ám az általános döntéshozatali bizonytalanságok mellett az eddigieknél is nyilvánvalóan markánsabb érdekkülönbségeket felszínre hozó jóléti kérdések napirendre tűzésének senki semmilyen értelmét, feloldási esélyét nem látja.

A racionális, érdemi viták várható ellentételeinél is súlyosabb kérdésként merül azonban fel az a korábbi, nem kis részben érzelmi, lelkületi kérdés: Mennyiben adhatja át egy tagország, annak kormánya a nemzeti kérdésekben való rendelkezés jogát egy olyan szervezetnek, amelyben az adott ország képviselői kisebbségbe kerülhetnek, és a jelenlegi helyzettől eltérően még kisebbségből sem vétőzhatnak meg olyan döntéseket, amelyekről a nemzeti kormányok, parlamentek másképp döntenének?

Ez persze nemcsak érzelmi, lelkületi kérdés, hanem a bizonytalanság felszínre törése is: vajon milyen lehet az a nemzetállamok után eljövő új világ, amelyben a jelenlegi nemzeti parlamentek illetékességét – legalább részlegesen – a nemzetközi szervezetek döntéshozó testületei, grémiumai vennék át?

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Ön milyen nemzetközi szervezeteket ismer, amelyek valamilyen formában jóléti kérdésekkel is foglalkoznak? Nézzon utána az interneten a szövegben is előforduló nemzetközi szervezeteknek, keresse meg honlapjaikat, és próbálja meg kideríteni, hogy mi közük van a jóléti kérdésekhez!
2. Ön milyen nemzetközi szervezet milyen olyan dokumentumáról hallott, amelyet Magyarország is aláírt, elfogadott és törvényként kihirdette, „ratifikálta”? Nézzon utána, hogy Magyarország milyen jóléti kötelezettségeket vállalt nemzetközi dokumentumok aláírójaként!
3. Értékelje, hogy az Ön véleménye szerint Magyarország jóléti rendszere, szociálpolitikája mennyiben elégíti ki a nemzetközi szervezeteknek tett felelősségvállalásait!
4. Az Ön ismeretei szerint milyen jóléti-szociális követelményekkel jár Magyarország európai uniós tagsága? Nézzon utána annak, hogy konkrétan milyen törvényi és más szabályozási kérdésben jár együtt az uniós tagság azzal, hogy Magyarországon is az unió szabályozásának kell érvényesülnie!
5. Az Ön ismeretei szerint milyen uniós támogatások, szerződések és megállapodások vonatkoznak a magyar jóléti politikákra? Mit nyújt az Unió, és mit kell teljesítenie Magyarországnak? Ön hogyan ítéli meg az Ön által ismert, az Unió támogatásával végrehajtott, vagy éppen folyamatban lévő programokat, projekteket?
6. Mi a véleménye arról, hogy a globális mértékben jelentkező szegénység és a szociális problémák megoldása mennyiben az egyes országok, és mennyiben a nemzetközi közösség feladata?
7. Ön mit várna el a nemzetközi közösségtől a legszegényebb és a fejlődő országok szociális segítésében? És mit várna el Magyarországtól? Kinek, miben, mekkora mértékben kellene Magyarországnak a határokon túl szociális-jóléti segítséget nyújtania?
8. Ön elmenne-e valamelyik igen szegény vagy fejlődő országba a szociális területen dolgozni? Mit tudna Ön segíteni – és milyen tudással, tapasztalatokkal lenne gazdagabb, ha ilyen kalandra vállalkozna?
9. Ismer-e olyan szociális szakembereket, akik valamely nemzetközi szervezetnél vagy annak munkatársaként valamely idegen országban dolgoznak? Mit gondol az ilyen munkákról, munkakörökről? Mi bennük a vonzó – és mi az, ami inkább eltántorítja tőlük?

A jóléti eszmények árulása – avagy az új helyzethez való, szükségszerű alkalmazkodás?

Abban, hogy miképpen lehet értékelni az elmúlt évtizedek szociálpolitikai változásait, a változások irányát, manapság igen komoly viták folynak.

Némi leegyszerűsítéssel, az egyik álláspont képviselői a jóléti eszmények feladásáról, olykor egyenesen elárulásáról beszélnek. Az ilyen álláspontot képviselők legfőbb érveit a következőkben foglalhatjuk össze:

- Az állam és a társadalom a jelenleg működtetett jóléti rendszereivel nem képes szokásszerű, rutinszerű megoldásokat adni a társadalmi hátrányok elfogadható keretekben tartásához, nem képes garantálni a szociális biztonságot.
- Ezen belül nem képes érdemben csökkenteni sem a szegénység arányait, de még csak a szegénység újratermelődésének, generációkon átnyúló természetének veszélyeit sem.
- Az állam nem ellensúlyozza a piac alapvetően egyenlőtlenségeket generáló természetét, nem korrigálja megfelelően a piacok kudarcait.
- Az új szociálpolitikai rendszerek – különösen a rendszerekbe beépülő piaci mechanizmusok és együttműködési kötelek révén – gyakran nemhogy csökkentik az egyenlőtlenségeket, hanem olykor egyenesen növelik azokat.
- Méghozzá úgy, hogy az alapvetően társadalmi okokra visszavezethető hátrányokat is individualizálják, egyéni és morális hibaként tüntetik fel: mintha a problémák abból erednének, hogy valaki nem eléggé „öngondoskodó”, hogy nem eléggé odaadóan működik együtt az állam megbízottaival, ügynökségeivel, mintha azért nem lenne munkája, mert nem akar (eléggé) dolgozni stb.
- Ezzel az új szociálpolitikai rendszerek mintegy bűnbakká teszik a társadalmi hátrányok elszenvedőit; voltaképp őket magukat teszik meg felelőssé a saját gondjaikért és hátrányaikért.

Az előző állásponttal szemben sokan úgy vélik, és úgy értékelik, hogy a változások elkerülhetetlenek, és akkor is jó irányban haladnak, ha még mára nem sikerült megtalálni a kiforrott, beérett, az elvárt társadalmi hatásokat (mindenekelőtt a munkanélküliség és a szegénység csökkentésében elvárt hatásokat) produkálni. Ezen érvek képviselői arra hivatkoznak, hogy

- a klasszikus jóléti állam intézményei látványosan nem voltak képesek kezelni az elmúlt évtizedek szociális gondjait, problémáit;
- így nem voltak képesek megfelelő szociális biztonságot teremteni olyan „új”, aktív korú, elvileg munkára képes, ám igen nagy valószínűséggel szegény és hátrányos munkavállalási képességű-esélyű csoportok számára, mint
 - a képzetlen, alacsony iskolai végzettségűek;
 - a hátrányos helyzetű településeken, településrészekben, „telepeken”, slumokban élők;
 - az idegenek, bevándorlók, etnikai és vallási kisebbségek, közülük is a társadalmi előítéletekkel, rasszizmusokkal sújtott, elnyomott kisebbségi csoportok és egyének;
 - hajléktalanok, drog-, alkohol- és más szerfüggők, marginalizálódott életformákban élők;
 - egyéb „másságuk” (életformájuk, szexuális orientációjuk és magatartásuk stb. miatt) megbélyegzett és kirekesztett csoportok képviselői.
- De még a hagyományos ellátásokban részesülők szociális biztonságát is veszélybe sodorták azzal, hogy a régi „nagy rendszerekben”, elsősorban a nyugdíjrendszerekben, a fogyatékosági ellátásokban és a családi és szülői

támogatások keretein belül próbálták meg orvosolni az újonnan felmerülő, főként a munkanélküliségből, az önálló piaci jövedelemszerzés hiányából adódó problémákat.

- Így nem voltak képesek reagálni olyan alapvető gazdasági és társadalmi változásokra, korábbi egyensúlyok megbomlására, mint
 - a demográfiai változások, ezen belül az öregedés, a családi együttélési formák és a születési-születési minták változásai;
 - a munkaerő-piaci változások, ezen belül a foglalkoztatottsági mutatók változása, a foglalkoztatottakon belül a hagyományos formában, bért munkásként, teljes munkaidőben alkalmazottak arányának csökkenése, és ezzel egyidejűleg a nem alkalmazotti (önfoglalkoztató, kisvállalkozó stb.) formákban dolgozó, és az atipikus munkarendekben, foglalkoztatási körülmények között alkalmazottak arányának növekedése.
- Ezzel együtt: a jóléti állam intézményei a jövedelemszerkezet változásaival szemben is közömbösek, vagyis a jóléti rendszerek, elsősorban a társadalombiztosítás finanszírozása a tények ellenére továbbra is a bért munkásként való alkalmazotti munkavállalást tekinti a domináns, csaknem kizárólagos foglalkoztatási formának (és továbbra is az alkalmazottak után fizetendő járulékokból igyekszik finanszírozni az ellátásokat).
- A szociálpolitikai rendszerek a nemzetközi szervezetek, így az Európai Unió befolyásának növekedése ellenére sem találtak megfelelő megoldást a határokon túlnyúló mozgások, a nemzetközi szintűvé váló gazdasági változások követésére, a globalizáció szociális kockázatainak megfelelő kezelésére.
- Fenntarthatatlanná vált a hagyományos szociálpolitikai támogatási formáknak a munkaerő-piaci problémákat kizárólag a piacokon kívül orvosolni kívánó természete, így elsősorban az a sajátosságuk, hogy nem képesek kellő támogatást, ösztönzést, bátorítást adni a munkaerőpiacokra való visszatérésre – hanem kizárólag azt tekintik feladatuknak, hogy a munka világán kívülre sodródtak, az önálló piaci és munkajövedelemmel nem rendelkezők számára is megfelelő „tisztos” megélhetést, jövedelmet biztosítsanak;
- De ezen túlmutatóan is, még ha képesek (lennének) is tisztos megélhetést, jövedelmet biztosítani, akkor sem fenntartható az a hozzáállásuk;
 - amely némiképp lenézi, „feladja” és tárgyiasítja ügyfeleit;
 - amely semmilyen pozitív esélyt és elvárást nem képes közvetíteni arról, hogy az ügyfelek képesek lehetnek rendezni saját sorsukat, kikeveredhetnek a gondok mélységéből;
 - amely nem azt a társadalmi normát közvetíti, miszerint „aki tud, aki képes rá – az dolgozzon, próbáljon meg dolgozni”;
 - és amely ezáltal csak passzív, az alapvető problémákat orvosolni nem törekvő, legfeljebb az újraelosztás eszközeivel a tüneteket kezelő berendezkedést jelenít meg a jóléti rendszerek céljaként.

Valószínű, hogy mindkét álláspont képviselőinek sok igazságuk van: az új jóléti rezsim, berendezkedések valóban nem képesek a korábbiakhoz hasonló szinten, ahhoz hasonló eredményességgel csökkenteni a társadalmi hátrányokat, megelőzni és orvosolni szociális kockázatokat – miközben az is igaz, hogy nincsen visszaút, a történelem kerekét nem lehet visszafelé forgatni: a klasszikus jóléti berendezkedés iránti nosztalgia nem jelenthet megfelelő választ napjaink szociálpolitikai problémáira.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Nos, akkor árulás, vagy szükségszerű alkalmazkodás? Gyűjtsön még pró és kontra érveket – és mérlegeljen, mérlegeljenek együtt...

7. fejezet - IV. Akkor most mire figyeljünk? Hogyan csináljunk szociálpolitikát?

IV. Akkor most mire figyeljünk? Hogyan csináljunk szociálpolitikát?

Az önreflexiók és a felelősségvállalás kora: Ki is vagyok? Mit akarok? Mit is teszek?

A jóléti, szociálpolitikai rendszerek változásainak, az új berendezkedések kiforrásának korszakában jelentősen megnő a szociálpolitikával bármilyen szinten, bármilyen feladatkörben foglalkozók személyes felelőssége. A felelősségvállalás mindig valamiféle személyes szabadság, és vele együtt személyes vállalás: az embernek nem adhat felmentést az, hogy kiforrott, általánosságban elfogadott szabályokat, normákat követ. Manapság hasonló helyzetben találja magát mindenki, aki szociálpolitikával foglalkozik. Szabadságában áll sokféle értéket követni, többféle cél, eszköz, megoldás közül választani – ám választásaiért politikai, szakmai, erkölcsi felelősséget is kell vállalnia.

Mindez nem feltétlenül könnyű feladat, ám feltétlenül izgalmas és komoly kihívás. Nyilvánvalóan sokkal könnyebb lenne tankönyvek letisztult „receptjeit” követni – ám nyilvánvalóan kevésbé érdekes, gyakran unalmas vállalkozás lenne mindig a kész sémákhoz igazodni.

A könyv hátralevő része a következő kérdésekhez akar támpontokat és szempontokat adni:

- Miképpen lehet értelmezni a szociálpolitikai lehetőségek közötti választás szabadságait?
- Hogyan lehet mérlegelni azt, hogy milyen választásoknak milyen következményei lehetnek?
- Milyen szociálpolitikai „hasznokért” kiknek és milyen árakat kell megfizetniük?
- Miképpen lehet szembesülni a választásokkal és azok következményeivel, hogyan lehet felelősségteljesen viselkedni a szociálpolitikában?

Ezek a kérdések manapság messze nem tekinthetők olyan „privilegizált” problémáknak, amelyekkel csak a politikai és akadémiai eliteknek szabad, lehet foglalkozniuk. Manapság a különféle szociálpolitikai programok, projektek, vállalkozások és vállalások korát éljük. Vagyis bármennyire kényelmetlen lehet is szembesülni ilyen súlyos és alapvető kérdésekkel, bármily súlyos gondot jelenthet a felelősségvállalás terhe – mégis, aki hasonló programokban, projektekben, vállalkozásokban (avagy bárhol bármilyen minőségben) foglalkozik szociálpolitikával, meg kell hogy tudja védeni a maga vállalásait és felelősségeit legalább a saját lelkiismerete, de még inkább a szakmai, politikai és civil közélet előtt.

Milyen is a jó szociálpolitika? (Jóléti politika, közpolitika?)

Gyakorlatias elvek és mérlegelések

Gyakorlatias elvnek olyan célokat, értékeket nevezhetünk, amelyek az átfogó, filozofikus céloktól és értékektől függően, de a helyes módszerek, a megfelelő eszközök kiválasztására, az eredményes működtetés mikéntjére vonatkoztathatók.

Ha megkérdezzük az embereket arról, hogy milyen az igazán jó autó, akkor a fontosnak tartott gyakorlatias elveket követve sokféle választ fogunk kapni:

- Kényelmes, mint a Mercedes.
- Gyors és robbanékony, mint a Ferrari.
- Keveset fogyaszt, mint egy Maruti.
- Megbízható, mint a japán autók, a Toyota meg a Mazda.
- Környezetkímélő, mint a villanymotoros városi autók.
- Kis helyre be lehet vele parkolni, mint a kis Polskival.
- Bírja a rossz utakat, mint a traktor.
- Olcsó, mint a 20 éves Trabant.

Ha mindezek után azt is megnézzük, hogy mit vesznek az emberek, nos, hát azt fogjuk látni, hogy Suzukit, Opelt, VW Golfot meg hasonló autókat szoktak a legjobb vételnek tartani.

Persze minden autóvásárlónak van valami mániája, valami miatt beleszeret valamelyik autóba – de azért jellemzően a saját preferenciáik szerinti optimálisat akarják kiválasztani. Azt, ami úgy jó a fontos dolgokban, hogy közben nem pocsék, használhatatlan vagy elérhetetlen a többiben.

Ha nem autót akarunk vásárolni, hanem közpolitikai döntéseket akarunk hozni, akkor hasonló feladat előtt állunk. Nem az lesz a legjobb döntés, ami valamilyen szempontból a legjobb, hanem az, amelyik összességében jelent valamiféle optimumot.

Az is igaz, hogy a közpolitikai döntéseket is befolyásolhatják sajátos ízlések, vonzalmak, politikai és világnézeti értékelköteleződések. Ha tehát a közpolitikai döntésekről úgy gondolkodunk, mint valamiféle „kollektív autóvásárlásról”, akkor helyesebb, ha azokat a „kis” és „gyakorlatias” értékeket, szempontokat próbáljuk meg először áttekinteni, amelyekből a későbbiekben valamiféle optimális megoldást találhatunk.

Eredményesség

Egy megoldást, intézkedést *célszerűnek* tekintünk akkor, ha az adott megoldástól elvileg remélhető a választott cél megvalósulása, az orvosolni kívánt probléma enyhítése. Olykor a célszerű fogalma helyett a latin és angol terminológiából átvett *adekvát* kifejezést használjuk, és ennél gyakrabban a *célszerűtlen*, a *célokhöz nem megfelelő eszközöket*, módszereket *inadekvát* minősítéssel szoktuk illetni. A célszerűség szempontja a legfontosabb kiindulási pont: inadekvát megoldásokból kiindulva semmilyen szakmai mesterfogással, trükkel, csellel, ármánnyal sem lehet jó gyakorlatokhoz eljutni.

Az *eredményesség a legfontosabb megítélési szempont*: volt-e bármi értelme, haszna a vizsgált politikának? Közeledtek-e a valós állapotok a megjelölt célokhöz? Jobb lett-e az életük azoknak az embereknek, akik miatt megindult a program, meg lett hirdetve a politika, megtörténtek az intézkedések?

Hatásosság

Hatásosnak azokat a megoldásokat tartjuk, amelyeknek *érzékelhető, kimutatható hatásuk* van. Két fontos összetevője van e hatásosságnak: egyrészt az, hogy az intézkedés *eléri a választott célcsoportot*, másrészt az, hogy a *megoldás hatásaként érzékelhetők a pozitív változások*, például az intézkedéssel elérni kívánt célcsoport életkörülményei érzékelhetően javulnak.

Azaz egy jóléti, szociálpolitikai programot akkor tartunk *hatásosnak, effektívnek*, ha elérte azokat az embereket, akiken segíteni akart, és a program eredményes is volt, sikerült is nekik segíteni, sikerült a várt hatásokat elérni. Gyakorta megesik az, hogy a program rosszul célzó, nem hatásos és emiatt pazarló, vagyis amiatt, hogy olyanoknak is segít, azoknak is ad támogatást, akiknek arra semmi szükségük sincsen. Máskor az rontja a program hatásosságát, hogy a program (az intézkedés, a támogatás) nem ér el olyan embereket, akiket az eredeti tervek szerint el kellett volna érnie. Ismét más hatásossági probléma az, amikor a program épp azokat éri el, akiket akart, ám a beavatkozásoknak nincsen kimutatható hatásuk az elért emberek életkörülményeire – pl. azért, mert az érdemi változásokhoz túl kicsi az egyes embereknek nyújtott támogatás.

Hatékonyság

Közgazdasági fogalom, azt a törekvést fejezi ki, hogy *egységnyi értéket a legalacsonyabb ráfordítással* (az eredeti fogalomhasználat szerint: *a legkisebb élőmunka-ráfordítással*) kell előállítani. *Matematikai értelemben ez ugyanazt* jelenti, mint hogy *egységnyi ráfordítással, munkaráfordítással a lehető legmagasabb értéket kell előállítani*. A hatékonyság szempontja igen ellentmondásos a szociálpolitikában. Egyfelől természetesen igyekezni kell olyan módszereket alkalmazni, olyan szervezeti, munkaszervezési elveket követni, hogy a munka a fenti értelemben hatékony legyen. Másfelől viszont a hatékonyság veszélyes fogalom a szociálpolitikában, hiszen a fajlagos költségeket le lehet szorítani olyan – nem feltétlenül tisztességes – technikákkal, mint például a gondozási területről vett példákkal: a messzebb lakó, nagyobb utazási költséggel járó ügyfeleket kiszorítani a házi gondozásból; vagy az egészségesebb, kisebb gondozási igényű ügyfelekkel feltölteni a bentlakásos otthonokat. Ezek az esetek azt mutatják, hogy *a hatásosság és a hatékonyság értékei gyakran konfliktusba kerülhetnek egymással* a szociálpolitikai programok értékelésekor.

Méltányosság (fair, tisztess, tisztességes politikai magatartás)

Az egyik legnehezebben definiálható – mégis az egyik legfontosabb – mérlegelési szempont. Alapvetően azt a szempontot fejezi ki, hogy *a problémák, a problémás emberek, csoportok úgy vannak ellátva, ahogyan az elvárható, ahogyan az megfelelő: tisztességesen, rendben, fair módon*. A fogalom sok szempontból rokonítható az igazságosság fogalmával. Ezen belül is a *méltányosság mint bánásmód megfeleltethető a diszkriminációmentesség és kirekesztésmentesség, a „helyes lépések” értelmében használt igazságosság fogalmával*, míg a méltányos kimenetek értéke megfeleltethető a „szubsztantív”, a végeredményében helyes igazságosság fogalmával.

Általában ennél sokkal szélesebb körben szokás a mérlegelési szempontokat felvetni – például aszerint, hogy a programok, az intézkedések mennyiben reagáltak adekvát módon olyan körülményekre, problémákra, mint a különféle morális elvárások, költségvetési korlátok vagy politikai befolyások és elvárások.

A célcsoport elérése

A hatásosság fogalmával annyiban egybevág a lefedettség fogalma, hogy csak az az intézkedés lehet hatásos, ami eléri mindazokat, akiket el akartunk érni. Lefedettségként tehát azt az *arányt* értjük, hogy *az adott intézkedés az eredetileg megcélzott lakossági csoport mekkora hányadát éri el, mekkora hányada számára elérhető, érzékelhető*. Természetesen a nagyobb lefedettséget értéknek, pozitívumnak tartjuk, míg a kicsi, esetleges lefedettség az adott rendszer hibája, esetlensége.

Modern európai rendszerek a közpolitikai rendszerek lefedettségével kapcsolatban *a teljes körű hozzáférés („full access”)* általános elvárását szokták fölvetni. Két követelmény együttes fennállása esetén tekinthető teljesnek a hozzáférés.

- Egyrészt akkor, *ha a jogosultsági és igénylési szabályok elvileg senkit nem zárnak ki* azok közül, akikre hivatkozva, akiket megcélozva született az adott intézkedés.
- Másrészt akkor, *ha fizikai értelemben a célcsoport számára könnyen és kényelmesen megközelíthető az a helyszín*, ahol az adott támogatás igénybe vehető, használható.

Olykor ez utóbbit, a fizikai megközelíthetőség szempontját azonosítják az eredetileg a fogyatékos emberek ellátásaira alkalmazott *akadálymentesség* fogalmával. A kifejezés érzékletessége ellenére olykor félrevezető, nem szokás beleértetni például a földrajzi távolságok áthidalásának, a falusi lakosság bejárásának könnyű és kényelmes voltára vonatkozó követelményeket (a városba beutazni a naponta kétszer induló autóbuszon lényegesen költségesebb és nehezebb, mint elsétálni a következő sarokig).

A célcsoport elérésével kapcsolatban gyakran elég súlyos problémák merülnek fel. Enyhébb kritika szokta érni azokat a méreteiben és költségeiben alultervezett megoldásokat, amelyek kapacitásai egyszerűen túl kicsik a megjelölt lakossági csoport létszámához képest. (Vagy a célcsoportot túl távan határozták meg a rendelkezésre álló erőforrásokhoz képest.) *Szisztematikus, elvi hiba* az, amikor az adott közpolitikai támogatáshoz, az intézkedés előnyeihez *csak a célcsoport jobb helyzetű (gazdagabb, tájékozottabb, mozgékonyabb, jobb kapcsolatokkal rendelkező) tagjai képesek elérni*, vagy amikor a szolgáltatást nyújtóknak *épp e jobb helyzetűek kiválogatása, „lefölözése” kimondottan érdekükben áll*. Bármilyen mechanizmus is eredményezi a kialakult helyzetet, de ha egy-egy közpolitikai rendszer működésének eredményeképpen a célcsoporthoz tartozó vagy a célcsoporton kívüli, *az átlagosnál jobb helyzetű emberek nagyobb arányban hasznélvezői* a hivatkozott célcsoport rosszabb helyzetű tagjainak részesedésénél, akkor – ismét angol szakmai kifejezést átvéve – *perverz eloszlási hatásról* beszélhetünk az adott intézkedés kapcsán.

Takarékosság, a pénz ügyes kezelése

A takarékosság nem csupán polgári erény, hanem – mivel a szociálpolitika vagy bármely közpolitika mindig az adófizető polgár pénzét költi, ezért – alapvető elvi követelmény. A tartalma elég egyszerű: *fölöslegesen, elkerülhetően nem szabad a más pénzét pocskolni*; ha több, egymással mindenben azonos kimenetelt biztosító megoldás közül lehet választani, akkor az olcsóbb, a kisebb költségekkel járó alternatívának kell előnyt biztosítani.

Nem erény azonban a „túlolcsóság” akkor, ha a túl kicsi, túl olcsó támogatás, ráfordítás nem ér el semmilyen érzékelhető hatást – ilyenkor a sok túl kicsi összege teljesen hatástalanul, akár túl nagy is lehet. (Ezt a problémát jelzi a brit szakmai nyelv a „deadweight”, a „holt súly” fogalmával.)

A takarékosság elvét gyakran azonosítják az üzleti életből átvett hatékonyság fogalmával. Hatékony megoldásnak azt tartjuk, amely egységnyi ráfordítás (eredetileg munkaerő-ráfordítás) révén a maximális hozamot eredményezi. Matematikailag ugyanez a jelentése annak, hogy az egységnyi hozamot a minimális erőforrás-ráfordítás révén teszi elérhetővé. A hatékonyság fogalmát a közpolitikában túl gyakran használják ahhoz képest, mint amennyire nehezen értelmezhető. Ahogyan a mindennapos életben sem feltétlenül a legkisebb költséggel járó megoldás a leghatékonyabb, úgy a közpolitikában sem azonos a hatékonyság fogalma a költségek mindenáron való leszorításával (vagy a bevételek mindenáron történő maximalizálásával). Az értelmezés nehézségének számbavételekor azt kell mérlegelni, hogy kinek milyen fajta és hogyan értékelt ráfordításait akarjuk összevetni a kinél, milyen formában, miképpen értékelt hasznokkal.

Tekintettel a hatékonyság elvi mérlegelésének nehézségein túl arra, hogy a közpolitikai szereplők – elsősorban a közintézmények – általában előre rögzített (éves) költségvetésből gazdálkodnak, és így nem érdekeltek a költségek leszorításában (így is, úgy is elköltik a kereteket), ezért egyre gyakrabban használatos a hatékonyság helyett a *pénz értékének*, a pénz ellentétének elvi szempontja. Ebből a szempontból *érték* az, ha adott költségvetési ráfordítás révén – mintegy annak ellentétéleként – *a legnagyobb mennyiségben, a legjobb minőségben, a legjobb helyre eljuttatva keletkezik közpolitikai „jószág”, támogatás, ellátás vagy szolgáltatás*.

A takarékosság egyik legfontosabb eszköze az, ha a ráfordítások minél kevesebb arányban fordítódnak az eredeti célokhoz képest másodlagos, kiegészítő jellegű kiadási tételekre. Gazdasági szakemberek ezt gyakran úgy fogalmazzák meg, törekedni kell arra, hogy a *költségvetés minél nagyobb hányada az adott ellátás közvetlen költségeit fedezze* (az ellátottaknak adott élelem, gyógyszer költségeit, segélyeit; a közvetlenül szolgáltató, gondozó stáb bérét), *miközben minél kisebb legyen az általános költségek aránya* (marketing, irodabérlet és rezsi, könyvelés, karbantartás, közvetítői díj stb.). A közbeszéd – és így az újságírói zsargon – gyakran ragadja ki az általános költségek legirritálóbb elemét, és az *adminisztráció költségeinek leszorítását*, így mindenekelőtt a közalkalmazottak és köztisztviselők bérkereteinek csökkentését *tartja kiemelt takarékossági elvnek*.

Szolgáltatási, ellátási minőség

Arra senki nem törekszik, hogy a lehetőségeinél rosszabb minőségben nyújtson ellátást, szolgáltatást. Vagy ha mégis – akkor ezt úgyis eltagadja. *A kimondott szavak szintjén mindig mindenki jobb minőségre törekszik.* A minőséggel kapcsolatos elvek ezért mindig a minőség rontására irányuló, valamilyen rejtett érdekek, ösztönzők ellensúlyozására törekszenek. *A minőség rontása önmagában nem cél és nem érték, viszont az egyik leggyakoribb, legáltalánosabb módszere a költségek lefaragásának, illetve átrendezésének* – mondjuk úgy, hogy a fogyasztók jobb ellátását közvetlenül célzó kiadások mégis inkább a tulajdonosok vagy a foglalkoztatottak hasznát gyarapítják. Az ügyfelek által használt helyiségek felújításának elnapolása, a kevesebb élelmezési és gyógyszerkiadás, a közvetlen ellátó személyzet létszámának csökkentése, az ellátások dologi felszerelésének „leamortizálása” – ezek csupa olyan költségkímélő megoldások, amelyek *rontják az ellátások, szolgáltatások minőségét.* A minőség „biztosítására”, „menedzselésére” *törekvő szándékok elsősorban a megfelelő színvonalhoz szükséges ráfordítások, eljárások megfelelőségét, illetve ezek költségeinek garanciáit igyekeznek érvényre juttatni.*

A minőségbiztosítás megfelelősége mindenekelőtt a finanszírozók, a megbízók irányába tett gesztus: arról próbálja meggyőzni a vásárlókat (legyenek azok állami szervek vagy maguk a fogyasztók), hogy a pénzük ellenében megfelelő szolgáltatást kapnak.

A minőséggel kapcsolatosan sugallt képek természetesen más és más elveket követnek, ha különböző vásárlókat kell meggyőzni. A szakmai, politikai (vagy szakmapolitikai) elvárásoknak való megfelelésnek, a presztízsnak egyszer a „magas minőség” marketingje szolgál zálogául – máskor pedig a szolgáltatás exkluzív jellegét hangsúlyozó „segédeszköz”. Ez utóbbi esetekben a „minőség” *a piacokon szokásos tartalmakkal bír: az az ellátás, szolgáltatás a „minőségi”, amely nem mindenki számára hozzáférhető, amely nem mindenki számára megfizethető.* Ilyen esetben természetesen a piacokon szokásos marketinghatások kiváltása a cél: az exkluzív szolgáltatásokért többet kell fizetni; *aki exkluzív, „minőségi” szolgáltatást vár el, annak mélyebben kell a saját zsebébe nyúlnia, vagy adakozóbb szponzorokat kell hoznia.*

A minőség emelésének kimondott követelménye általában arra a meggyőződésre épül, hogy a rendszernek, az ellátásnak vannak *„hatékonysági tartalékai”.* Az tehát a jellemző feltételezés, hogy ésszerűbb, takarékosabb gazdálkodással; korszerűbb technikák és módszerek alkalmazásával; a stáb felkészültségének javításával változatlan inputok mellett is magasabb színvonalú ellátásokat lehet biztosítani. Amint azt azonban a fentiekben igyekeztünk érzékeltetni, a minőségre való hivatkozás akkor is szolgálhat különféle érdekeket, ha nem támasztja őket alá semmilyen olyan „szakmai innováció”, amely a hatékonysági tartalékok feltárását eredményezhetné, vagyis amikor a „minőségre” való hivatkozás csak a források, a bevételek növelését célzó stratégia.

A minőségrontás olykor nem a bevételeknek az ügyfelektől a tulajdonosok és foglalkoztatottak felé történő (általában nem túl tisztességes) átcsoportosítását szolgálja, hanem bizonyos szakmapolitikai prioritások érvényesítésének nyilvánvaló következménye. Ha valamilyen *véges költségvetésből a beállt ügyfélkörnél nagyobb létszámot kell ellátni* (például egy népkonyhán megnő az igénybevevők létszáma, de nem nő a rendelkezésre álló pénz), akkor *ennek a létszámbővülésnek szinte szükségszerű következménye az ellátási minőség romlása* (kisebbségek lesznek az adagok, olcsóbb nyersanyagból kell főzni). Ez a probléma általánosítható: ha változatlan költségvetési keretek mellett bármilyen (demográfiai, munkaerő-piaci, természeti vagy egyéb okból) megnövekszik az ellátandók köre, az az egy főre jutó fajlagos ráfordítások csökkenését, tehát az ellátási színvonal minőségének romlását eredményezi – legyen szó bármilyen piaci és nem piaci ellátásról, szolgáltatásról.

Vannak olyan esetek is, amikor a *„túl jó minőség” kontraszelektálja* a célcsoportot, akiket el kéne látni, sőt eredményezheti az ellátásból való kiszorulást is. (Az előző példánál maradva nemcsak az fordulhat elő, hogy a népkonyha kevés adagot főz, hanem az is, hogy ha az utcai ebédsztás – kínálatának minősége vagy a fesztiválhangulat miatt – vonzó lesz az éppen arra tévedt falatozni vágyók számára is, akkor nem jut minden hajléktalannak, akiknek pedig elvileg sincs más esélyük meleg koszthoz jutni.)

Vagyis *olykor a minőség hangsúlyozása kimondottan kirekesztő, méghozzá a gyengébb, rosszabb helyzetű embereket és csoportokat kirekesztő hatásokat válthat ki.*

Ilyen esetekben becsületes, védhető elv az a „minőségrontás”, amelynek révén az ellátandó célcsoport szükségleteinek kielégítéséhez válik megfelelővé a szolgáltatás lerontott színvonala.

Az ügyfelek jogai, hatalma, választási lehetősége

Általában gyakran fordul elő a közpolitikai területeken az, hogy az igénylő, a fogyasztó, az ügyfél gyenge, nem egyenrangú partnere a közintézmény képviselőjének. Különösen gyakran fordul elő ez a jóléti területeken, ahol az ügyfél jellemzően szegény, öreg, beteg, gyerek – tehát *nem hogy nem egyenrangú partner, hanem kiszolgáltatott a közintézménynek vagy a képviselőjének*. Ez az *aszimmetria igen gyakran a legnagyobb veszély a közszolgáltatások, közpolitikák minőségére: elkényelmesedett és úrhatnámmá teszi az ügyintézőket, a közalkalmazottakat vagy tisztviselőket*.

Ezért fontos elv az, hogy *az ügyfeleket meg kell erősíteni* azokkal szemben, akiknek különben túl nagy veszéllyel ki lennének szolgáltatva.

Általánosságban *előnynek tartjuk* azokat a megoldásokat, amelyekben *az ügyfelek jogait erős normák és mechanizmusok védik*. Ilyen módszerek lehetnek az erős és egyértelmű *fellebbezési szabályok, a panaszok elbírálásának átlátható és tiszta rendje*. Általában ennél gyengébb hatású, de elvárt norma a társadalmi dialógus szabályainak és intézményeinek alkalmazása, az érintettek bevonása a döntési, végrehajtási és ellenőrzési folyamatokba.

Az ügyfelek legerősebb joga azonban a választás lehetősége: ha az ügyfél egyszerűen otthagynak azokat az intézményeket, tisztviselőket és alkalmazottakat, akik nem az igényei és elvárásai szerint bánnak vele, és helyettük választhat olyanokat, akik inkább megfelelnek elvárásainak. Az ügyfelek választási jogának kiterjesztése jellemzően versenyhelyzetet teremt a közszolgáltatók között. Ilyen versenyek kétségkívül javítani szoktak a programok, ellátások színvonalán, minőségén – viszont növelik az egyenlőtlenségeket annyiban, hogy a jobban informált, mozgékonyabb, jobb kapcsolatokkal és alkupozíciókkal bíró, gazdagabb ügyfelek könnyen jutnak nekik megfelelő ellátáshoz, szolgáltatáshoz, míg a többieknek csak a rosszabbak maradhatnak.

Épp ezért – vagyis a versenyek kedvező hatásainak erősítése, és az egyenlőtlenséget növelő hatások ellensúlyozása végett – egyre gyakoribb, hogy *a közpolitikai versenyek döntőnökeiként nem maguk a „fogyasztók” lépnek föl, hanem olyan „közmenedzserek”, „vásárló hatóságok”, akik és amelyek kellően informáltak, és a szolgáltatókkal kellően erős alkupozícióban vannak ahhoz, hogy kiszolgáltatottság nélkül jó üzleteket köthessenek velük*. Ilyen esetekben a fogyasztó választási hatalma nem közvetlenül a szolgáltatók közötti választást, hanem a közvetítő „közmenedzserek” (biztosítók, szolgáltatásszervezők) közötti választást jelentheti.

A munkavállalók érdekei

Soha egyetlen közpolitikai program nem fogja magáról büszkén hirdetni azt, hogy az általa képviselt módszer a programban dolgozó munkavállalók érdekei ellen hatna. Természetesen *a közpolitikai főnökök is azt szeretnék, ha a beosztottaik elégedetten, jó körülmények között végezhetnék munkájukat*.

A munkavállalói érdekek azonban igen gyakran *konfliktusban állnak az ügyfelek, a fogyasztók vagy a költségvetés felett rendelkezők érdekeivel*. A kényelmes és kellemes munkakörülmények ugyanis gyakran azt jelentik, hogy „nem kell ugrani” az ügyfél hívására; vagy azt, hogy ha több ember között megosztjuk ugyanazt a munkát, kényelmesebbek lesznek a munkakörülmények. Innen nézve viszont – vagyis ha az ügyfél kérését észre sem veszik, ha egyre több és több ember látja el ugyanazt a feladatot – a munkavállalói érdekek respektálása nem feltétlenül válik a programok, ellátások javára.

A társadalmi integráció és közösségi kohézió

A közpolitikák fontos célja az, hogy *működésük erősítse a demokratikus államrend és a konszolidált, békés társadalmi viszonyok fenntartását*. Ehhez fontos követelmény az, hogy valamiféle bizalmi viszony ápolásához járuljanak hozzá a velük kapcsolatban álló közösségekben. Nemcsak a közszolgáltatások körében, hanem az élet teljes területén *javítja a*

gazdasági-társadalmi eredményességet és a hatékonyságot az, ha az emberek úgy vélik, hogy a szabályokat a többiek is betartják; ha ezen túl is azt gondolják, hogy a velük kapcsolatban álló személyek és intézmények túlnyomó többsége tisztességes és becsületes.

A fentiek szerint elvárt követelmény az, hogy az *intézmények működése tisztán átlátható, szabálykövető legyen*, amint az is, hogy tegyék lehetővé működésük civil, a környező közösség általi kontrollját.

A *civil és közösségi kontrollra*, ezen keresztül a *bizalomra épülő kohézió erősítésére* akkor van elvi lehetőség, ha a közszolgálatok ténykedése jól dokumentált és elkönyvelt; ha a döntési szintek, kompetenciák és felelőségek tiszták; ha ennek következményeként működésük ellenőrizhető és számon kérhető.

Illúzió lenne azt hinni, hogy létezhet hathatós civil kontroll és a nyilvánosság számára átlátható közszolgálati működésmód anélkül, hogy a közpolitikával hivatásként foglalkozó hivatalnokok és politikusok ne lennének képesek a felelősségük alá tartozó intézményeket a rendelkezésre álló bizonylatok és dokumentumok alapján elszámoltatni, ellenőrizni és átlátni.

A gazdasági-társadalmi fejlődéshez való hozzájárulás, technikai fejlődés és munkaerő-piaci bővülés

Akár ezzel is kezdhettük volna: *Az általános elvárás az, hogy a közpolitikák járuljanak hozzá a jólét gyarapodásához, a nemzetek gazdagságához.*

Az elvet a közhelyek szintjén senki nem támadja, pedig viszonylag új elvárásrendszert jelez. Hosszú ideig ugyanis az volt a mérvadó hozzáállás, hogy *a kormányzati szektor védett a gazdaság, és különösen a gazdasági verseny produktivitási kihívásaitól*; hogy a kormányzati szektor legfeljebb a nemzet gazdasága által megtermelt értékek újraelosztására való, de új értéket nem hoz létre. (Például a kormányzati szektor „termelését”, így az oktatás, a foglalkoztatáspolitikát, a környezetvédelem vagy az egészségügy produktumát pusztán a ráfordításokon, a költségvetési kiadásokon keresztül számítják be a bruttó nemzeti termék, a GDP összegébe, fel sem tételezve, hogy ezeken a területeken hozzáadott érték is keletkezhetne.)

Manapság erősen változóban van a kormányzati szektor, a közpolitikák megítélése. Ma egyre inkább az a mérvadó hozzáállás, hogy *az országok fejlettsége és fejlődése, az országok „versenyképessége”* szempontjából meghatározó jelentőségű a *közpolitikák produktivitása*, eredményessége, hatékonysága. Más szóval a közpolitikáktól nem csupán az várható el, hogy önmagukban legyenek produktívak, eredményesek, hatékonyak – hanem az is, hogy ezzel összefüggésben járuljanak hozzá az országok produktivitásának, eredményességének javításához is.

Az országok termelékenységé, produktivitása, az egy főre jutó GDP mértéke döntően két tényezőtől függ. Ha e két tényezőt egyszerű matematikai összefüggésben akarjuk szemléltetni, akkor azt az egyszerű összefüggést kellene felírunk, hogy az egy főre jutó GDP, azaz a GDP/Lakosság hányados az két másik hányados szorzata:

$$\text{GDP/Lakosság} = \text{GDP/Foglalkoztatottak} \times \text{Foglalkoztatottak/Lakosság}$$

(A foglalkoztatottakkal egyszerűsítve kapjuk a végeredményt.)

A GDP/Foglalkoztatottak hányados azt mutatja, hogy egy foglalkoztatott átlagosan mekkora értéket állít elő. Nyilvánvalóan ez a hányados döntő mértékben múlik a technikai színvonalon; a technológiák és a munkaszervezés fejlettségén; a kutatási eredmények gazdasági hasznosulásán vagy a munkavállalók képzettségén, „tudásán”.

A Foglalkoztatottak/Lakosság hányados azt mutatja meg, hogy a lakosság mekkora hányada dolgozik, állít elő értéket. Ez a hányados még tovább finomítható, hiszen az arány egyrészt demográfiai tényezőktől függ (mekkora az idősök és a gyerekek aránya); de ugyanennyire függ attól is, hogy az aktív korosztályok (a nemzetközi statisztikákban 16–64 éves korosztályok) mekkora hányada dolgozik. (Ezt az adatot szokás „foglalkoztatási rátának” nevezni.)

Természetesen az „jó hír” a közpolitikáknak, ha bővül a gazdaság, ha nagyobb érték keletkezik; és ezen belül is különösen jó hír az, ha sokan dolgoznak, sokan fizetnek adót és járulékot – hiszen ilyenkor még alacsony elvonási

kulcsok mellett is több pénz juthat a közpolitikák finanszírozására. Sőt ezen túlmenően is, ha sokan dolgoznak, sokan képesek eltartani önmagukat és családjukat, akkor ez további jó hír az államháztartási egyensúlyokra, hiszen nemcsak több a befizető szponzora a közpolitikáknak, de kevesebb ember eltartását kell az újraelosztás révén biztosítani.

Hosszú ideig tehát a közpolitikák egyfajta passzív szerepben várták a jó híreket. Manapság azonban elvárt követelmény az, hogy a közpolitikák, így a jóléti politikák is legyenek aktív szereplők, produktív ágensek a gazdaság növekedésében. Azaz járuljanak hozzá a technikai és technológiai fejlődéshez, a munkaerő képzettségének, egészségének, munkavégző képességének gyarapításához, a korszerű szervezési és együttműködési módszerek elterjesztéséhez – de talán mindenekelőtt és mindenekfelett: a foglalkoztatás gyarapításához.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Próbálja meg az Ön által ismert ellátási formákat, szolgáltatásokat jellemezni a fentebbi értékek szerint! Milyen értékek szempontjából kedvezőbb, és milyen értékek szempontjából kritikusabb a megítélése? Ha összegeznie kellene, mely értékeket tartaná a saját megítélése szempontjából fontosabbnak, meghatározóbbnak – és melyeket kevésbé fontosnak vagy akár jelentéktelennek?
2. Próbáljon meg „csomagokat” összeállítani az értékekből: Mely értékek teljesülése jár együtt – és mely értékek tűnnek úgy, mintha érvényesülésük egymás ellen hatna?
3. Mi a teendő az egymással konfliktusban álló értékekkel? Valamelyiket hagyjuk figyelmen kívül? Vegyük tudomásul azt, hogy bizonyos szempontból „kioltják egymást”?
4. Egy kiragadott értékkonfliktus példáján keressen olyan szellemes, trükkös megoldást, amelyben a „kecske is jóllakhat és a káposzta is megmaradhat”! Hátha lehet ilyet találni...

Ugyanazt a célt, akár többféleképpen is... Hogyan is?

Az alábbi fejezetben egy fiktív példán mutatjuk be azt, hogy ugyanazt a problémát elvileg számos alternatív formában igyekezhetünk megoldani. Ám az egyes választási lehetőségek között igen nehéz még kívülről is mérlegelni az egyes lehetőségek előnyeit és hátrányait, és ez még mindig sokkalta könnyebb „játék”, mint hasonló helyzetben megpróbálni felelősségteljesen dönteni.

Képzeljük el tehát a következő helyzetet!

Egy kisváros önkormányzatának még nincsenek kialakult intézményei az önmagukról gondoskodni nem képes idősök ápolására-gondozására, de most rendkívüli lehetőségként rendelkezésre állnak megfelelő pénzügyi források az idősök házigondozásának fejlesztésére. Tételezzük fel azt is, hogy törvényi előírások nem kötelezik semmilyen forma kiválasztására az önkormányzatot, szabadon rendelkezhet arról, hogy milyen megoldást választ az önmagukról gondoskodni nem képes idős embereknek nyújtandó személyes segítségnyújtás megszervezésére.

A pénzek elköltésére különféle előzetes javaslatok születtek:

- Fizessenek „gondozási segélyt” az igényjogosultaknak – vegyenek maguknak megfelelő gondozást a piacokon.
- Ne pénzt, hanem utalványt, „voucher”-t adjanak az arra jogosult idősöknek – akik ezt beválthatják olyan gondozó szervezeteknél, akik szerződtek az önkormányzattal (és akiknek kizárólagos lehetőségük van arra, hogy az összegyűjtött utalványokat pénzre válthassák be az önkormányzatnál).
- Létesítsenek önkormányzati fenntartású gondozó szolgálatot.
- Hirdessenek nyilvános pályázatot, és a pénzt annak adják, aki a legtöbb, legjobb gondozást ígéri a versenyben.
- Támogassák azokat a rokonokat, szomszédokat pénzzel, akik hajlandók a gondját viselni a rászorulóknak.

- Helyi rendeletben kötelezzék az idős emberek hozzátartozóit, elsősorban a gyerekeiket az idős szülők gondozására.

Hogyan is működne az egyes ellátási formák?

1. *(Gondozási segély)* Az önkormányzat olyan szakértői bizottságot állít fel, amely egy saját maga által kidolgozott, de előre rögzített és nyilvánosságra hozott pontrendszer szerint minősíti (mintegy: osztályozza) a gondozási szükségleteket. A minősítés során figyelembe veszi az igénylő mentális és fizikai egészségi állapotát; a lakáskörülményeit – ideértve a lakás komfortosságát, fűtési és tisztálkodási lehetőségeket, a lakás távolságát bolttól, orvostól, a telefonnal és internettel való ellátottságát, az igénylő informális segítségkérési lehetőségeit (szomszédtól, rokontól), és esetleg a jövedelmi, vagyoni helyzetét. A felmért állapotnak megfelelően egy előre megadott tarifátáblázat alapján a gondozási szükségletre megállapított pontokat átváltja pénzre, és a pénzt segélyként odaadja az igénylőnek azzal a feltételezéssel, hogy az adott pénzen – esetleg a saját más jövedelméből kiegészítve azt – a piacokon megvásárolhatja majd az általa szükségesnek gondolt segítségeket, szolgáltatásokat.
2. *(Gondozási utalvány, „voucher”)* Az előző minősítési eljáráshoz hasonlóan lefolytatva, a gondozási szükséglet pontjait nem készpénzre, hanem a megállapított összeggel megegyező értékű utalványra váltja át a bizottság. Az utalványok olyan piaci szereplőknél „válthatók be” gondozásra, akik a megfelelő működési engedéllyel rendelkeznek, és akikkel az önkormányzat szerződést kötött arra, hogy az általuk összegyűjtött utalványokat azok értékével megegyezően készpénzre vált be. (Hiszen a szervezetek semmit sem tudnak kezdeni az utalványokkal, nekik pénzre van szükségük ahhoz, hogy működni tudjanak.)
3. *(Saját, közszolgálati intézmény)* Az önkormányzat saját fenntartású gondozási intézményt hoz létre, közalkalmazottakat foglalkoztat benne, kinevezi annak vezetőjét és meghatározza a működtetés feltételeit – így éves költségvetést határoz meg számára, amely keretből az általános közszolgálati szabályoknak megfelelően működtetni kell a gondozási szolgáltatást.
4. *(Tender, pályázat)* Az önkormányzat pályázatot hirdet a megfelelő működési engedéllyel bíró bármely (civil, egyházi, más önkormányzat fenntartásában működő, rokon területen – egészségügyi, bentlakásos szociális intézményt működtető stb.) szervezet számára azzal, hogy aki a legjobb pályázatot, szakmai programot adja be, az nyeri el a szolgáltatásra szóló megbízást és a vele járó pénzt. A szerződés két évre szól azzal, hogy a következő évben újra meghirdetik a pályázatot – azzal, hogy ha akkor más nyer, akkor legyen ideje a szolgáltatásra felkészülni.
5. *(Informális gondozás)* Az önkormányzat képviselői megkeresik azokat a rokonokat, szomszédokat, akiknek a segítségét a gondozásra jogosult szívesen elfogadná, és velük megállapodást kötnek a konkrét gondozási feladatokra.
6. *(Gondozásra kötelezés)* Az önkormányzat megkeresi a gondozásra szoruló idős emberek rokonait – elsősorban leendő örököseit – és kötelezi őket arra, hogy viseljék gondját az idős embereknek. Hozzá tartozó híján – vagy ha a hozzátartozók a kötelezés ellenére nem vállalják a gondozási feladatokat – az önkormányzat az idős emberek ingatlanára terheli a gondozás költségeit, vagyis az örökösök annnyival kevesebbet fognak örökölni, mint amennyit az önkormányzat a gondozásra fordított.

Az egyes alternatívák kapcsán különféle előnyöket, és – bármily sajnálatos is – az előnyöknél nagyobb számban különböző hátrányokat, veszélyeket, kockázatokat lehet felsorolni.

Ilyen lehetséges előny vagy hátrány lehet:

1. gondozási segély

Előnyök (+)

- Nagyfokú hatalmat ad a támogatottnak: ő választja meg, hogy kitől, mihez, milyen segítséget kér.

- Rugalmas és innovatív megoldásokra készíti a szolgáltatókat: igazodniuk kell a fogyasztói igényekhez.
- A támogatások a támogatottak részéről jól átláthatóak, jól ellenőrizhetőek, nagy valószínűséggel elégedettséget lehet általuk elérni.
- Viszonylag alacsony adminisztratív költségekkel jár: a pénzek elosztása lényegesen könnyebb és olcsóbb, mint a természetben, szolgáltatásban nyújtott javak elosztása.
- Jól „porciózható” a támogatás, pontosan és igazságosan igazodik a támogatás mennyisége az elfogadott jogosultsági elvekhez.
- Jól illeszthető egymáshoz a szociálpolitikai támogatás – és a piaci lehetőségekhez, saját jövedelemhez és fogyasztói prioritásokhoz igazodóan a saját részre történő szolgáltatásvásárlás stb.

Hátrányok (–)

- Egyáltalán nem biztos, hogy a támogatások igénybevevői ápolásra vagy gondozásra fordítják a kapott pénzt – ha nem arra fordítják, akkor semmit sem oldottunk meg a megoldásra váró problémák közül.
- A gondozásra igazán rászorulóknak könnyen „átverhetők”, erőteljesen kiszolgáltatottak a segítőiknek.
- Nagy belső egyenlőtlenségek keletkeznek abban, hogy ki milyen szolgáltatáshoz jut: a jobb helyzetű, tiszta gondolkodású, a szolgáltatást a rokonokkal is ellenőriztetni képes, jobb kapcsolatokkal rendelkező kliensek nagyobb eséllyel kapnak jó szolgáltatást; a rosszabb helyzetű, amúgy is kiszolgáltatottabb időszerűak még kiszolgáltatottabbak lehetnek.
- Kiszolgáltatottságuk olyan fokú is lehet, hogy még a szélsőséges visszaélések ellen sem találnak védelmet (ha meglopják őket, ha erőszakot alkalmaznának velük szemben).
- Nincs megoldva a fogyasztók védelme, a szolgáltatási minőség dolgában – még az extremitásoktól eltekintve is – nagy a bizonytalanság.
- Bizonytalan továbbá a piac, nagyfokú a szolgáltatói és munkavállalói kiszolgáltatottság, a feketefoglalkoztatás veszélye stb.
- Sem összességében, sem az egyes támogatottak esetében nem követhető a „pénz értéke” – nem tudjuk, ki kap ápolást, gondozást, konkrétan mi annak a tartalma, milyen a minősége, mennyiben oldja meg azt a problémát, amit meg akartunk oldani.

2. gondozási utalvány

(a konstrukció, így az előnyök és hátrányok rendszere igen hasonló az előzőekhez, az eltéréseket jelezzük)

Előnyök (+)

- Az utalvány csak gondozásra váltható át, csak a gondozó szervezetek válthatják át pénzre – nagyobb valószínűséggel gondozásra lesz fordítva a rászánt pénz.
- A szerződő szervezeteken keresztül a gondozás bizonyos garanciái (stáb, kvalifikáció, szervezeti feltételek és referenciák stb.) adottak és ellenőrizhetőek.
- Elvileg jobban szabályozható a gondozandó idős emberek megrendelése miatt folytatandó szolgáltatói verseny.

Hátrányok (–)

- A konstrukció csak ott életképes, ahol vannak egymással versengő, megfelelő engedélyekkel rendelkező, az önkormányzattal „szerződésképes” szervezetek, szolgáltatók.
- A szolgáltatókkal kötött szerződések megkötése (versenyeztetés, szakértői elbírálás stb.) és a szerződésben foglaltak ellenőrzése (beszámoltatás) igen költséges és bonyolult adminisztratív feladat.
- Az utalványok kezelése igen költséges: szigorú nyilvántartású, sorszámozott, hamisítástól védett nyomtatványok, azok nyomtatása, szétosztása, nyilvántartása – és a készpénzre való visszaváltás adminisztratív, elszámolási és készpénzkezelési költségei stb.
- Korrupciós és „másodlagos piaci” veszélyek: ha fél áron beváltják az utalványt a szervezetnél, netán fél áron másnak eladják, a támogatás nem oda jut, ahova szánták.

3. saját, közszolgálati intézmény

Előnyök (+)

- A gondozási feladatok ellátásának feltételei (eszköz, stáb, kvalifikáció, pénzügyi ráfordítások stb.) könnyen és jól ellenőrizhetők.
- Közvetlen önkormányzati kontroll az ellátott feladatok tartalma és az ellátott-gondozott személyek kiválasztása felett.
- Nagyfokú stabilitás – mind a munkavállalók, mind a gondozottak számára.
- Megszervezhető a rokon területekkel, mindenekelőtt az egyéb szociális és egészségügyi szolgáltatásokkal való koordináció és munkamegosztás.
- A költségek kordában tarthatók.
- Erős szakmai és politikai kontroll szervezhető meg.
- A gondozottak kiválasztása rábízható az erős kontroll alatt működő szolgáltatókra, ettől olcsóbb az adminisztráció stb.

Hátrányok (–)

- Monopolhelyzet – a fogyasztónak semmilyen befolyása, hatalma nincsen a szolgáltató felett.
- A fogyasztó kiszolgáltatott – akár a gondozandók körébe való kiválasztás, akár a szolgáltatás tartalmának megválasztása, akár a szolgáltatás mennyiségének és minőségének meghatározása tekintetében.
- A monopolhelyzet rugalmatlanságot, az egyéni igényekkel és innovációkkal szembeni bemerevedést eredményez: a gondozási központ azt végzi, úgy végzi, annak végzi a szolgáltatását, amit, ahogyan és akinek szolgáltatásként nyújtani akar.
- A rendszer lényegesen kevésbé érzékeny az ellátottak érdekeire, mint a szolgáltató intézmény és az ott dolgozók érdekeire (és ez nekik nem is rossz).
- A rendszer teljesen ki van szolgáltatva a politikai prioritásoknak, illetve az azzal kapcsolatos változásoknak – vagyis az önkormányzat bármit megtehet.

4. tender, pályázat

Előnyök (+)

- Dinamikus, rugalmas, a fejlődést ösztönző konstrukcióról van szó, amely
- szakmai, szervezeti és technikai szempontból innovatív megoldásokat preferál.
- A költségeket kordában tartja a verseny, és maga a pályázati konstrukció.
- Szektorsemleges, mobilizálja mindazokat, akik elhivatottságot éreznek hasonló szolgáltatások elvégzésére.
- A közszolgálati kötelekhez képest szervezeti megoldásokban, mérhető, szervezeti nagyságok elérésében, a foglalkoztatás rugalmasságában és számos más vonatkozásban az igényekhez és a lehetőségekhez jobban alkalmazkodó szolgáltatási struktúra létrejöttét segíti elő stb.

Hátrányok (–)

- Csak ott működik, ahol készenlétkben állnak versenyre alkalmas szervezetek, ahol „kínálati piac” van.
- A versenyképesség fenntartása társadalmi költségekkel jár: a vesztesnek is képesnek kell lennie elindulni a következő versenyen, az új nyertesek beállása, a gondozottakkal való kapcsolatfelvétel, a munkavállalók felvétele idő és pénz stb.
- A gondozottak kiválasztása alig kontrollálható, nagy a „lefölözési” kockázat.
- A versenyeztetés, a beszámoltatás, az ellenőrzés, a fogyasztói elégedettség mérése igen költséges adminisztrációt feltételez.
- Az adminisztráció elhanyagolása, az adminisztratív költségek lespórolása (pl. nem megfelelő tekintélyű szakértők bírálóként való alkalmazása) minden elérhető eredményt kétséssé tesz.
- Sőt az átlátható, ellenőrizhető nyilvánosság megteremtése is igen költséges – viszont ha erre nem áldoznak, komoly lehet a politikai klientúra kiépülésének és a korrupciónak a veszélye.
- Nagyfokú a munkavállalói bizonytalanság, sőt kiszolgáltatottság – akár a munkarendek és foglalkoztatási körülmények, akár általában a foglalkoztatás jövőbeni ténye szempontjából.

5. informális gondozás

Előnyök (+)

- A bizalom anyagi előnnyé válása a gondozásban.
- Így például a szakértelmek „kiváltása” azzal, hogy a gondozott megbízik a segítőjében.
- Mobilizálja és dinamizálja a segítségre, gondozásra fordítható, másképpen rejtve maradó helyi erőforrásokat.
- Takarékos és olcsó szolgáltatási konstrukció: ha például a szomszéd még egy tányér meleg ételt főz, akkor a nyersanyagköltséghez való hozzájárulásból megvan az étkeztetés, ellenkező esetben bért, konyhai felszerelést, szállítást, szállítóeszközt és egyebeket is finanszírozni kell.
- Erősíti a közösségi kohéziókat és szolidaritásokat, erénnyé és értékévé teszi a másokra való odafigyelést stb.

Hátrányok (–)

- A szolgáltatás tartalma, mennyisége és minősége meglehetősen ellenőrizhetetlen.
- Ezért a gondozott igencsak kiszolgáltatott a segítőjének.

- Már csak azért is, mert a kiválasztás alapja a bizalom volt, és ezt nem lehet szakmai szempontokkal „felülírni”.
- Továbbá az idős ember nem fog panasszal élni szomszédja, hozzátartozója ellen – mert akkor csak még kiszolgáltatottabbá válik.
- Szakmai, minőségi elvárásokat fel sem lehet vetni.
- Semmilyen tér, lehetőség nincsen szakmai innovációra, az életet megkönnyítő, önrendelkező megoldásokra – a rendszer természete szerint a megszokásra, a hagyományra, a változatlanságra épít.
- Komoly kiegészítő rendszereket kell mellette működtetni, ha azokat is el akarjuk látni, akiknek nincsenek segítségére képes, arra kész rokonai, ismerősei, szomszédjai.

6. gondozásra való kötelezés

Előnyök (+)

- Elvileg erősíti a rokoni kötelékeket, a családtagok iránti felelősségvállalást.
- Bővíti a közszolgálatok forrásait – akár a rokonok munkájának a bevonásával, akár az ingatlanra való ráterhelés anyagi forrásaival.
- Annyiban igazságos, hogy hathatósan figyelembe veszi a rokonok-gyerekek lehetőségeit és a vagyoni helyzetet.
- Az ingatlan terhelés nem az idős embert, hanem az örökösöket és az örökséget terheli, akik mindezt kiválthatják az odafigyeléssel, gondozással.
- Elvileg a támogatások kiegészíthetők annak függvényében, hogy mi várható el az idős embertől és a rokonságtól – ennyiben a többletforrás bevonása a rendszer egészének szolgálatába állítható.

Hátrányok (–)

- A rendszer önmagában vagy domináns megoldásként működésképtelen: nincs mindenkinek elérhető közelségben vagy megfelelő anyagi háttérrel rendelkező rokona.
- A családi kohéziók erősítése illúzió, ha a gyerekek, rokonok több száz kilométerre élnek.
- Kontrollálhatatlan és igazságtalan egyenlőtlenségek származnak a rokonok elérhetőségéből és anyagi helyzetük eltéréseiből.
- Maga a gondozásra való állami-önkormányzati kötelezés legalább akkora valószínűséggel a családi kohéziók rombolása, generációk konfliktusának élezése irányába hatna, mint amekkora arányban tényleges értéké tenné a generációk közötti szolidaritást, felelősségvállalást.
- A fentiekből is következően – ha a gondozás kötelezettségként van előírva, akkor az ilyen ellátás esetlegesebb és változékonyabb színvonalú lehet, mint ha informális ellátásról lenne szó, ha az öreg csak nyugnek, koloncnak van a gondozó nyakán, ha muszájból és csak az örökségért gondozzák, abból sok jó nem fog kisülni.

A fenti szempontok csak példák, illusztrációk – amelyeket tovább lehet gondolni, bővíteni. De talán jól érzékeltetik azt a szabadságot és felelősséget, amelyre a fejezet elején igyekeztünk ráirányítani a figyelmet.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Egészítsék ki a fenti fejezet egyes aleteitnek lehetséges előnyeit és hátrányait!

2. Gondolják végig az egyes típusok kapcsán: Mi erősíthetné fel a kedvező hatásokat, és mi enyhíthetné a hátrányokat, kockázatokat?
3. Vitassák meg: Kinek melyik lehetőség lenne a vonzóbb? Miért épp az?
4. Folytassuk egy másik, többféle megoldási lehetőséget rejtő példával: A vegyipari üzemek túl sok szennyező anyagot bocsátanak ki, amelyek már veszélyeztetik a környezetet. A kibocsátást korlátozni kell – de hogyan?
 - Építsen az állam szennyvíztisztítókat, és működtesse azokat állami pénzen.
 - Vessen ki „környezetterhelési adót”, és a befolyt adókból építsen szennyvíztisztítókat.
 - Építsen az állam szennyvíztisztítókat, és a kibocsátott, tisztított víz mennyisége és szennyezettsége után vessen ki szolgáltatási díjat a kibocsátó vegyipari üzemekre.
 - Jogszabályokkal tiltsa meg egy bizonyos mennyiség feletti szennyező anyag kibocsátását – és a szabálysértőt zárassa be.
 - Adjon adókedvezményt azoknak a vállalatoknak, amelyek a nyereségükből maguk építenek szennyvíztisztítót.
5. A betegség ideje alatti keresőképtelenség idejére biztosítson valamiféle jövedelmet a beteg munkavállalóknak:
 - Kötelezze a munkaadókat minimum 3 hét betegszabadság kötelező kiadására.
 - Kötelezze a munkavállalókat valamilyen magánbiztosítónál olyan szolgáltatás megvásárlására, amely jövedelmet biztosít számukra a betegség idejére.
 - Vezessen be önálló biztosítási ágként táppénzbiztosítást.
 - A táppénzt mint sajátos ellátási formát integrálja az egészségbiztosítás rendszerébe.
 - A táppénzt mint sajátos ellátási formát integrálja a nyugdíjbiztosításba.

A felmerült problémák kapcsán:

- Milyen szempontból jobbak, milyenekből rosszabbak az egyes opciók?
- Milyen szempontok szerinti nyereségekért milyen más szempontok szerint kell áldozatokat hozni, „árakat megfizetni”?
- Hogyan lehetne összefoglalóan értékelni az egyes opciókat?
- Meg tudná-e fogalmazni személyes preferenciáit, és tudna-e érvelni az Ön által legszimpatikusabbnak tartott megoldás mellett?
- Kritizálja a többiek preferenciáit! Milyen érvek és szempontok alapján gondolja azt, hogy az ő választásuk nem az optimális?
- A személyes értékek, vonzalmak, világnézetek mellett mutasson rá olyan objektív körülményekre, azok különbségeire (például más a helyzet akkor, ha már van valamilyen hasonló intézmény, mintha egyáltalán nincsen; más, ha a meglevők „beporosodtak” és „begyöpösödtek”, mintha a meglevők friss, korszerű módszereket alkalmaznak stb.), amelyek függvényében inkább az egyik vagy másik megoldást tartaná optimálisnak!

Próbáljon meg „alkukat” kötni, akár új, kreatív megoldások révén azokkal, akikétől eltér a véleménye!

Stratégia, tervezés, projekt, monitoring és értékelés

Stratégia, tervezés

Helyzetértékelés, szükségletfelmérés

Bármilyen stratégiaalkotásról és tervezésről legyen is szó, meg kell hogy alapozza annak fölmérése, hogy hol is vagyunk, hol tartunk, milyen feltételek állnak a rendelkezésünkre, illetve hogy környezetünknek, a szociálpolitikai ügyfeleknek és partnereknek mire lenne szükségük.

A helyzetértékelés természetesen csak a helyzet tárgyyszerű leírására, elemzésére épülhet. Ehhez először össze kell gyűjtenünk a már máshonnan is rendelkezésre álló adatokat, információkat, kutatási eredményeket és elemzéseket – és ha szükséges, akkor további saját adatgyűjtéssel, információszerzéssel, kutatással is ki kell egészítenünk ismereteinket.

A helyzetelemzés és -értékelés általában nem lehet valamiféle mindentől függetlenített, „öntörvényű” munkálkodás, hanem szoros összefüggésben az alább tárgyalandó stratégiaalkotási és tervezési folyamattal, azt támogató és megalapozó munkát jelent. Ahogyan egy társadalomtudományi kutatás is csak a tárgyra vonatkozó sejtések, hipotézisek igazolására (cáfolására) irányulhat, úgy a helyzetelemző munka is csak a stratégiákkal és tervekkel összhangban, azok alátámasztására irányuló munka lehet.

Ezen megalapozó és támogató munkák körében viszonylag egyszerűbb feladat annak tisztázása, hogy milyen körülményekkel, adottságokkal, feltételekkel kell számot vetnünk a stratégiák alakítása, a tervezőmunka során. Ilyenkor általában a társadalomtudományi-szociológiai kutatások, alkalmazott kutatások eszközeit és módszereit lehet alkalmazni.

Ilyen kutatási eszközökkel fel lehet mérni:

- az érintett lakosság létszámát és összetételét, ezen belül a különféle társadalmi-szociális hátrányokkal jellemezhető létszámát, szociológiai karakterét és összetételét;
- a szociális ellátásokért folyamodók és ellátásban részesülők létszámát, összetételét;
- az ellátásban, szolgáltatásban részt vállaló intézmények körét, ezen intézmények emberi, anyagi, pénzügyi és intézményi erőforrásait;
- az eddigiekben végzett szolgáltatások részletezett, specifikált szakmai tartalmait;
- az egyes ellátási formák felhasználóinak és szolgáltatóinak létszámát, összetételét;
- az eddigiekben végzett ellátások, szolgáltatások mennyiségi és minőségi mutatóit, az általuk elért eredményeket, hatásokat – egyéni, közösségi és társadalmi léptékekben stb.

Ennél nehezebb és bonyolultabb feladatot jelentenek a jövőre vonatkozó elvárások, igények – és ezzel párhuzamosan a potenciális érintettek várható reakcióinak, esetleges hozzájárulásainak számbavétele. A bonyolultság részben abból fakad, hogy a jövőbeni történések és cselekedetek objektív eszközökkel nem igazán kutathatók; másrészt abból, hogy a mások által jelenleg megfogalmazott véleményekből még a véleményt megfogalmazók jövőbeni cselekvéseire sem lehet következtetéseket tenni. (Ennél még rosszabb a helyzet: a jövőben megfogalmazódó véleményeikre is csak korlátozottan.)

A nehézségeket tovább fokozza az, hogy a fenti célú előzetes vizsgálódásokat gyakran „szükségletfelmérésnek” is szokás nevezni – noha a szükséglet fogalma még a múltba nézve is túl bonyolult ahhoz, hogy szabatosan és objektíven értelmezni lehessen, a jövőre nézve pedig csaknem lehetetlen fölbecsülni a várhatóan felmerülő szükségleteket. Amit ezen a területen fel lehet mérni, az leggyakrabban valamiféle hiányok, megnevezések számbavétele, mint például:

- a jelenleg rendelkezésre álló, működtethető ellátások, szolgáltatások elmaradása a törvényi és más előírások normáihoz képest;
- az ellátottak létszámának elmaradása, az összetétel eltérése a normákhoz, sztenderdekhez képest;
- az igénylők létszámtöbblete a ténylegesen ellátásban részesülőkhez képest;
- a jelenleg ellátásban nem részesülő szociális hátrányokkal sújtott célcsoportok létszáma, összetétele;
- az ellátások által elért hátrányenyhítés mértéke, aránya a ténylegesen megfigyelhető hátrányokhoz képest stb.

Bármilyen részletezettséggel, bármennyire akkurátusan is alkalmazzuk, mindezek az eszközök valójában nem alkalmasak arra, hogy valamiféle logikai műveletekkel „levezessük” belőlük a megalkotandó stratégiákat, terveket. Minden értelmes és jó tervhez, stratégiához szükség van a tervezők kreativitására, fantáziájára – és nem kis részben: felelősségvállalására, kockázatvállalására. Mindezen adottságok részben szakmai és személyiségbeli adottságok is, de legalább ennyire fontos kérdésként szervezeti adottságok is: vajon azoknak, akik stratégiaalkotói és tervezői munkát végeznek, megvan-e a megfelelő felhatalmazásuk, kompetenciájuk, ha úgy tetszik: elegendő hatalmat delegáltak-e hozzájuk ahhoz, hogy felelősen, kompetensen, kreatívan, szellemesen és „vagányan” vállalhassák, érvényesíthessék terveiket, stratégiáikat?

Előzetes értékelés, SWOT-analízis

Ha a helyzetértékelés alapján kirajzolódtak a célok, akkor érdemes mintegy előzetesen mérlegelni az esélyeket: milyen lehetőségek segíthetik, vagy éppen hátráltathatják a célok megvalósulását. Ennek a célok függvényében megtett előzetes latolgatásnak a leggyakrabban használt formája az angol szavak kezdőbetűiből összerakott, de mára bevett terminológiaként használt SWOT-analízis. Az elemzés célja az, hogy a célok megvalósítási lehetőségeinek, esélyeinek tükrében mérlegelje az induló állapot, a kezdő helyzet:

- *erősségeit („strength”);*
- *gyengeségeit („weakness”);*
- *lehetőségeit („opportunity”);*
- *és kockázatait, fenyegetettségét („threats”).*

Ezek az előzetes mérlegelések a későbbiekre nézve támpontot adhatnak mind a bevezethető lehetőségekről, mobilizálható forrásokról, mind a kockázatokat rejtő gyengeségekről, a folyamatok során elhárítandó, várható veszélyekről.

A hasonló értékeléseknek általában nem a konkrét teendők, akciók meghatározásában van döntő jelentőségük, hanem annak a környezetnek a felmérésében, amely környezetbe a programnak, projektnek illeszkednie kell a megvalósulás során, sőt a későbbiekben is.

A stratégia mint „vezérfonal”

Stratégiának valamiféle olyan vezérfonalat szoktunk tekinteni, amely

- „irányban tartja” az amúgy könnyen széttartó eseményeket, szereplőket, akciókat;
- egyfajta „térkép”, útvonalterv arról, hogy honnan indultunk, hová tartunk, és útközben milyen akadályokon kell átküzdenünk magunkat;
- azaz viszonyítást és tájékozódást kínál „menet közben” arról, hogy merre tartunk és mennyire jutottunk előre – ahhoz képest, ahonnan indultunk és ahová tartunk;
- és ezek alapján befolyásolja a napi konkrét döntéseket, a dolgok vitelét, az ügyek navigálását.

Ahhoz, hogy egy stratégia eleget tudjon tenni a tőle elvárt „vezérfonal”-funkciónak, bizonyos gondolati sajátosságokkal kell rendelkeznie. Így például:

- A jó stratégia (a jó sakkjátékoshoz hasonlóan) nemcsak a következő lépésben gondolkodik, hanem lehetőleg 3-5-10 lépéssel megpróbál előre kalkulálni.
- A stratégia mindig időben távlatosabb, áttételes hatásokkal – így az érintett szereplők várható reakcióival is – kalkuláló gondolkodásmód (ami egy lépésben és azonnal megoldható, az nem stratégia).
- A stratégia akkor működik vezérfonalként, ha annak súlya, sodrása, a saját pályáján előrevivő tehetetlenségi nyomatéka van – vagyis a stratégia némiképp ellentéte a könnyed, improvizált, szellemes riposztoknak és elegánsan frappáns ötleteléseknek.
- Ennek megfelelően a stratégia jellemzően nem egyetlen, eseti cselekvéssel, történéssel számol, hanem általában valamiféle rendszeres, szokásos, szabályos magatartásformák elterjedését és normává tételét célozza meg.
- Mindez a közpolitikákban, a szociálpolitikákban azt jelenti, hogy a stratégiák rendszerint intézmények, intézményesült gyakorlatok kialakítását, elfogadtatását, normává válását irányozzák elő – és e céloknak rendelik alá az egyes napi döntéseiket, akcióikat.
- A stratégia tehát a szociálpolitikában döntően azokat a vezérfonalakat jelenti, amelyeket a különféle szinteken – valamiféle fejlődés irányában – végrehajtott szabályozási módosítások, intézményi reformok „műfajában” szoktak meghatározni.

Tervezés: „mission”, „vision”, „action”

Tervezésről akkor beszélünk, amikor valamiféle jövőre vonatkozó, a kívánatos jövőre irányuló gondolatainkat szedjük össze, és rendezzük azokat. Mivel a jövőt senki nem láthatja előre, ezért a tervezés valamiféle furcsa „kísértése” a jövőnek.

Maga az a törekvés, hogy mindazt mégiscsak előre kalkuláljuk, megtervezzük, kiszámítsuk és kiszámoljuk, ami a jövőben várható – ez a racionális gondolkodás legfontosabb sajátossága. Azért próbál meg a racionálisan gondolkodó ember összefüggéseket, logikai kapcsolódásokat, egymásra épüléseket, törvényszerűségeket megállapítani a múltra, hogy azok segítségével következtetéseket tehessen akkor is a jövőre, ha a jövő valamennyi faktorát nem lehet is bekalkulálni semmiféle tervezésbe.

Viszonylag könnyebb dolguk van azoknak a mérnököknek, akik tárgyak működését, egymáshoz illeszkedését, szerkezetét igyekeznek megtervezni, hiszen nekik nem kell számolni a tárgyak sajátos akaraival, szabadságaival, emberi tényezőivel. Nem véletlen, hogy e tervezői attitűd leglátványosabb produktumait ők képesek létrehozni.

Bár olykor – különösen totalitáriánus diktatúrákban – megpróbálták kiiktatni az emberi tényezőket, és a társadalmat is valamiféle olyan gépezetnek igyekeztek elképzelni, amelyben az emberi szabadságok, akaratok kiiktatásával is lehet tervezni. Az ilyen hozzáállások, tervezői attitűdök – azon túl, hogy nem tekinthetők túl szimpatikus, morálisan követendő magatartásformáknak – nem is vezettek tartós sikerre.

Aki társadalmi folyamatokat, így szociálpolitikai berendezkedéseket, stratégiákat, programokat, projekteket akar tervezni, annak célszerűbb feladnia a mérnökökéhez hasonló tervezői attitűdöket: nem tehetetlen, szabadon formálható tárgyak manipulálásában, hanem emberi együttműködésekben, konfliktusokban és konszenzusokban kell elképzelnie azt, hogy tervei célra vezethetnek. Vagyis a szociálpolitikai tervezés maga is mindig magában foglal különféle emberi megnyilvánulásokat: értékek iránti elköteleződéseket; másokhoz való kapcsolatok, viszonyok kívánatos alakítását; magatartási és kommunikációs normákat; egyéni vállalásokat; a vállalásokhoz hitelességet, bizalmat, bátorságot, kiállást, erkölcsi tartást. Más szóval bármiféle szociálpolitikai, közpolitikai, politikai tervnek akkor van súlya, hatása, értelme, ha képes másokat is meggyőzni, mozgósítani, megnyerni arra, hogy ők is járuljanak hozzá a célok és a célokhöz elvezető tervek megvalósításához.

Szociálpolitikai tervek különféle kiterjedésűek, időtartamúak lehetnek, különféle működésmódok, intézmények, gyakorlatok időben előre tekintő elképzeléseit és az azokhoz vezető utakat, akciókat szervezhetik rendszerbe, logikailag összefüggő rendbe. Ezek alapján szoktunk megkülönböztetni különféle (stratégiai, rendszer-, projekt-, program- stb.) terveket, amely különbözőségek rendszerint a tervezési technikák, módszerek eltéréseiben mutatkoznak.

A különböző technikák, módszerek mellett is – minden közösségi, politikai, szociális, társadalmi tervnek jól elkülöníthető egymástól három nélkülözhetetlen, egymásra épülő tényezője, fázisa. (Ezeket a szakirodalomban szokásosan használt angol fogalmakkal jelöljük – tekintetbe véve azt, hogy a magyar nyelvhasználatban az angol fogalmak magyar megfelelői kissé furcsának is hathatnak.)

- („*Mission*” = „küldetés”, „elköteleződés”, „vállalás”) Egy szociálpolitikai program tervezésekor nélkülözhetetlen annak a tisztázása, hogy milyen értékek beteljesülését akarjuk szolgálni. A korábban elmondottak szerint az értékek „meghirdetése”, kinyilatkozása nem csupán a „zászlóra hímezhető jelszavak” kiválasztását jelenti, és nem is csupán arra szolgál, hogy valamiféle hagyományokkal, politikai törekvésekkel való beazonosíthatóságot, csatlakozhatóságot biztosítson. Hanem túl ezen – egyrészt valamiféle személyes vállalást, elköteleződést is jelöl. Az értékekben megfogalmazott „küldetésnek” az a személyes mozzanata is fontos, miszerint aki ezen elköteleződésekben osztozik, annak személyes ambíciója, törekvése, „dolga” ezen értékek kibontakoztatása, olyannyira, hogy ezért hajlandó tenni, áldozatokat is hozni. Másrészt a „mission” személyes vállalás annyiban is, hogy valamiféle felkínálkozás is: ha valaki más is fontosnak tekint ilyen válladásokat, akkor lehet követni, lehet csatlakozni a hasonló elköteleződésű emberekhez. (Ez nem jelent valamiféle „szektás” csatlakozást, pusztán annyit, hogy ebben a konkrét dologban, célban, értékben azonosságot lehet találni másokkal – akkor is, ha számos más értékben, törekvésben nem.) Végül – a korábbiakban elmondottak szerint – az elköteleződések kimondása és vállalása nem kizárólag valami emelkedett és szimbolikus gesztus, hanem alapos és bölcs mérlegelés kimenete is. Nem elég valamiféle vonzó érték mellett elköteleződni – ezzel egyidejűleg jobb tudni és látni azt, hogy az elköteleződések egyet jelentenek más értékek melletti „nem elköteleződésekkel”, sőt olykor azzal is, hogy bizonyos értékek, küldetések irányába történő elmozdulás „árát” meg kell fizetni abban is, hogy más fontos értékek beteljesülésében romlani fog a helyzet.
- („*Vision*” = „vízió”, „terv”, „elképzelés az elérendő állapotról”) Ahogyan a mérnöki tervek is az elérendő állapotot, a megvalósítandó végterméket álmódják meg rajzban, modellben, képből, úgy a szociálpolitikai tervek is mintegy időben visszafelé nyerhetnek csak értelmet. Minden konkrét lépés, akció megvalósítása előtt el kell képzelni – immár nem értékekben, elvont elvekben, hanem nagyon is gyakorlatias feltételekben, körülményekben, magatartásban, gyakorlatokban –, hogy mi is a konkrét, „kézzelfogható”, megvalósítható és megvalósítandó terv. A gyakorlatias, konkrét és „kézzelfogható” elképzelések kimunkálása általában nemcsak alapos, akkurátus intellektuális befektetéseket igényelnek, hanem komoly lemondásokkal és kompromisszumokkal is járnak. Hiába ábrándozik valaki korlátlanul sok pénzről, rendelkezésre álló és megfizethető szakemberről, határok nélkül rendelkezésre álló szervezeti és intézményi erőforrásokról – a konkrét terveknek mégiscsak inkább a reálisan előállítható feltételek mellett, reálisan biztosítható ráfordításokkal, reális célok megvalósulásán dolgozó konstrukciókat kell vízióként, konkrét célként maguk elé tűzniük – nem pedig álmokat, vágyakat. A szociálpolitikai víziók, konkrét és megvalósítható tervek kimunkálása ennek megfelelően számos fájdalmas lemondással, kompromisszumkényszerrel jár – miközben ötleteket, fantáziát, szakmai tudást követel az, hogy a rendelkezésre álló keretek között a választott értékeknek, küldetéseknek leginkább megfelelő konstrukció álljon elő. (Ebben a vonatkozásban a szociálpolitikai tervek és tervezők helyzete nem különbözik más – például építészeti – tervek és tervezők helyzetétől sem. Hiába ábrándozik egy építész álmai házána megtervezéséről – általában mégiscsak olyan konkrét tervet, tervrajzot várnak tőle, amely a megrendelő elvárásainak megfelel; amely elfér a rendelkezésre álló telken úgy, hogy az építészeti és városrendezési szabályoknak, szabványoknak is megfelel, és a kivitelezőnek van elég pénze a megtervezett épület felépítéséhez stb.)
- („*Action*” = „akció”, „lépés”, „cselekedet”, „konkrét teendő”) Ha a „mission” és a „vision” tisztázott, kiforrott, vállalható és reális célokat ír körül, akkor érdemes nekiállni megtervezni azokat a konkrét lépéseket, akciókat, intézkedéseket és teendőket, amelyek egymásra épüléséből összeáll a megvalósítandó terv. Bármilyen furcsának is tűnhet tehát, az akciók, konkrét teendők ésszerű megtervezése nem kizárólag az időrendben természetesnek

tűnő, időben haladó logikát követi, hanem valamiféle fordított sorrendet: a végétől visszafelé gondolkodva kell akciókat, teendőket meghatározni, hiszen csak így biztosítható a terv megvalósulása. Vagyis az építészeti terv analógiájánál maradva: egyfelől természetes sorrendje az akcióknak az, hogy előbb az alapokat kell kiásni és megépíteni, utána a szerkezetet és a falazatot felhúzni, tetőt ácsolni – de nem szabad elfeledkezni arról, hogy már az alapot is úgy kell kiásni, megépíteni, hogy az tartsa meg majd a felépítendő házat. Az akciók, konkrét lépések megtervezése tehát a víziók kialakításával összemérhetően bonyolult és összetett feladat, amelyben egyaránt figyelembe kell venni azt, hogy időben és struktúrában egymásra épülő, a korábbi fázisok beteljesülését feltételező lépésekből áll össze a terv – ám mindeközben minden lépést, minden akciót abba az irányba kell navigálni, hogy végül a terveknek megfelelő, reális, működőképes, fenntartható konstrukció álljon elő.

Stratégiai tervezés: eljutni valahonnan valahová, valamilyen jobb helyzetbe

Mindenfajta tervezésben, de különösen a nagyobb időtávokat átfogó és alapvetőbb intézményes változásokat elérni szándékozó stratégiai tervezésben az egyik legnehezebb feladat annak a bekalkulálása, hogy az élet nem a tervekkel kezdődött, és feltehetően nem is fog véget érni a tervek lezárultával. A tervezésnek tehát nemcsak a saját keretein belül kell kezelnie („oda” és „vissza”) a rendelkezésre álló időt, hanem időben össze kell érniük a terveknek mindazzal, ami korábban történt – és mindazzal, ami utána történni fog.

A stratégiai tervezés tehát szerencsés esetben valamiféle ciklikus időperspektívában helyezi el a saját vállalásait, feladatait. A terv épít az előzményekre, reflektál a kialakult helyzetre; ehhez igazítja vállalásait és elképzeléseit, megvalósítja azokat, majd visszacsatol, és megvonja a maga tanulságait a jövőre, ha úgy tetszik, a következő tervek vonatkozásán. Ennek a racionálisan megtervezett ciklusnak a következőkben összefoglalható lépéseket, fázisokat kell beépítenie, belefoglalnia:

- a problémák beazonosítását, az induló helyzet elemzését és értékelését;
- az átfogó *elvi célok* („mission”), a *gyakorlatias „kis célok”* és követendő értékek („objective”), valamint a *számszerűsített technikai célok* („target”) meghatározását;
- a program, az intézkedés megtervezését, az *elérni kívánt helyzet* („vízió”) paramétereinek meghatározását;
- a végrehajtás *technikai feltételeinek*, így többek között a *könyvelési és ügyviteli* rendszer felállításának megtervezését és kiépítését;
- a tervezett célok és paraméterek *folyamatos követésére épülő*, kellően érzékeny, időben beavatkozni képes *menedzselés és végrehajtás* rendjét;
- a *folyamatközi követések, ellenőrzések, beszámolások* rendjét, a folyamatos helyzetelemzést és értékelést;
- az *eredmények és hatások számbavételét*, ellenőrzését, a számbavételhez szükséges előkészítési és végrehajtási feltételek kiépítését és működtetését;
- az *érdekektől tehermentesített értékelést*, a *tanulságok elfogulatlan és kritikus számbavételét*.

Projektek, programok

A két fogalmat gyakran egymás szinonimájaként is szokás használni. Eltérés általában csak „méreteik” között szokott lenni: a program valamiféle átfogóbb, szélesebb cselekvést jelöl, amely mintegy a végrehajtási fázisa egy politikai intézkedésnek. A projektek gyakran programok logikusan elkülöníthető részelemei, részegységei – amely részegységek egyfelől önálló életet élnek a saját kereteik között, de másfelől, valamiféle hozzájárulást nyújtanak a program sikeréhez.

A végeesség műfaja

Projektekről akkor szoktunk beszélni, ha véges időhatárok között, végesen rendelkezésre álló források felhasználásával, valamilyen jól körülhatárolt, véges feladatot kell elvégezni, ellátni.

A projekt mint sajátos „műfaj” az üzleti életből szivárgott át a közszolgálatok világába. A vállalkozások világában számos vállalkozás egymástól elhatárolható projektekből él: egy építési vállalkozó projektként felépít egy házat, épületet, majd jön a következő projekt, egy másik épület felújítása, felépítése. Egy informatikai vállalkozás projektként kiépít egy informatikai hálózatot, majd ha befejezte, akkor egy alkalmazásfejlesztési, hálózatbővítési vagy valamilyen más projektbe vág bele. Számára a vállalat véges ideje alatt, a vállalási díj forrásainak keretein belül az adott véges és lehatárolt megbízás teljesítése a projekt.

Ugyanez a megbízó oldaláról úgy jelentkezik, hogy meg kell oldania egy lehatárolt, véges feladatot, amely feladat megoldására egy adott vállalkozási díj kifizetésének ellenében megbízást ad egy erre felkészült vállalkozónak. Általában a megbízó oldaláról a projekt nem azt jelenti, amit a megbízott számára a rendszeresen, üzemszerűen, ismétlődően megoldandó feladatok jelentenek, hiszen a megbízónak végtére is nem kell havonta rendszeresen felújítani egy épületet, vagy nem kell folyamatosan, ismétlődően elvégeztetni ugyanazt a hálózatbővítési feladatot.

A projektek a végességeket és lehatároltságokat általában a megbízó és a megbízott közötti szerződésben rögzítik: a szerződésben rögzített határok jelölik ki a projekt határait.

Produktivitási kényszerek

Nyilvánvaló, hogy a projekt valamiféle eredményorientált műfaj. A megbízó nem arra ad megbízást, nem azért fizet, hogy a vállalkozó az adott időtartam alatt „foglalkozzon a problémákkal”, hanem arra vonatkozik a megbízás, azért fizet a megbízó, hogy a vállalkozó elvégezzen egy feladatot, oldjon meg valamilyen problémát.

Amikor a közszolgálatok kapcsán a „projektszemlélet” korszerűségéről, fontosságáról beszélnek, akkor általában nem arra gondolnak, hogy a végességekre való feldarabolás jelenti a korszerűséget. Hanem mindenekelőtt a projektek produktivitási kényszereit tekintik olyan körülménynek, amely fontos előrelépést jelenthet a közszolgálatok, a szociálpolitikai programok fejlődésében. Kétségtől igaz ugyanis az, hogy számos közszolgálat, így számos szociálpolitikai intézmény, szolgáltatás jellemzően úgy működik, hogy folyamatosan „foglalkozik a problémákkal”, ahelyett hogy olykor megoldana közülük néhányat. A projektszemléletet a közszolgálati reformok alapvető fejlesztési orientációjának gondolók tehát úgy vélik, hogy a hagyományos szemléletben működő intézmények hasonlatosak a rossz tanulókhöz (akik „foglalkoznak a házi feladat megoldásával”), míg a korszerű, projektszemléletben működő szervezetek inkább hasonlatosak a jó tanulókhöz (akik többnyire megoldják a házi feladatot).

Mindez annyiban jogos, hogy bármilyen szociális gond esetében nem maga a probléma indokolja a ráfordításokat, hanem az, ha valaki a problémák megoldásán, enyhítésén igyekszik ügyködni.

Azonban azt is látnunk kell, hogy a szociális problémák számos esetben még a projektek csodaszereivel sem oldhatók meg: így például a nagyon idős vagy súlyosan fogyatékos emberek gondozási szükségletein semmilyen projekt nem fog tudni enyhíteni azzal, hogy attól az idős ember kevésbé lesz idős; vagy hogy a fogyatékoság bármilyen projekt révén gyógyíthatóvá, orvosolhatóvá válhatna.

Projekt és a verseny, a pályázat

Az üzleti életben a megbízó gyakran versenyeztetéssel, „tendereken” választja ki azt, akit megbíz az adott feladat elvégzésével. A verseny, a tender ilyen esetekben világos versenyfeltételek között zajlik: az nyeri el a megbízást, akinek a pályázati programja a legközelebb áll a pályáztató, versenyeztető elképzeléseihez és lehetőségeihez.

Sokan a versenyeztetést, a pályáztatást a projekt elengedhetetlen részének tekintik emiatt: úgy vélik, hogy a projektekre való megbízást kizárólag versenyen, pályázaton lehet elnyerni.

Ez annyiban jogos, hogy a közszolgálatok körében, különösen privát, civil szervezetek számára igen gyakran valóban csak pályázatokon lehet megbízásokhoz jutni, projekteket „elnyerni”. Például amiatt, hogy a közbeszerzési, állami pénzköltési szabályok is alapvetően versenyeztetési követelményeket írnak elő a közszolgálati megbízók, a közpénzeket kezelő menedzserek és ügynökségek számára.

Nem logikai szükségszerűség azonban a versenyeztetés, a pályázati rendszerek és a projektek összekapcsolása. Előfordul, hogy nem lehet egyértelmű, világos és normatív versenyszabályokat és versenyeztetési kritériumokat megfogalmazni (gyakran ilyenek a tudományos, művészeti vagy fejlesztési feladatok), máskor jó, ha egyetlen alkalmas pályázó rendelkezésre áll a feladat ellátására, nemhogy több versengő vállalkozó is el akarná nyerni a projektre való megbízást. Ugyancsak gyakori az, hogy a szociálpolitikai projektek versenyeztetéssel kiválasztott résztvevői éppen hogy nem azok, akik támogatása lett volna a feladat: a versenyben a jobb helyzetűek, jobban teljesítők szoktak jobbat produkálni – és nem azok, akiket hátrányok sújtanak, akik elmaradásban vannak.

Amennyire tehát a projekttel logikusan összekapcsolható körülménynek tekintettük a feladattal megbízó és a feladat elvégzésére vállalkozó elkülönülését, és a projekt megvalósulására irányuló szerződéskötést kötöttük, úgy nem tekinthetjük szigorú követelménynek azt, hogy a projekt megvalósítására vállalkozót kizárólag versenyeztetés, pályázat útján lehet megtalálni, kiválasztani. A versenyeztetés ennyiben gyakran a projekt eredeti céljainak végig nem gondolásából, a formális és könnyű bürokratikus teljesítés szándékából fakad – szemben azzal a szakmai felelősséggel, amely a célokhoz legmegfelelőbb eszköz kiválasztását tekinti feladatának.

Világos célkitűzések

A szociálpolitikai projektek, programok – bár elismerten valós problémákra hivatkoznak – sokszor mégsem mondanak sokkal többet annál, hogy foglalkozni kell a problémákkal. A terveknek legalább „belső használatra” világossá kell tenniük, hogy „miből mennyivel akarnak többet” és „milyen mutatók alapján mennyivel szeretnének jobbat” a programok megvalósítása által; miben és mennyivel akarják jobbá, szebbé, biztatóbbá és perspektivikusabbá, könnyebbé és élhetőbbé tenni a világot. A világos célkitűzések kimondása mindenekelőtt a megbízók, a pénz felett rendelkező „közmenedzserek” felelőssége: ha nem teszik világossá azt, hogy milyen célok érdekében akarják költeni az adófizető polgárok pénzét, akkor igen könnyen felszínes divatok szerint osztogatják a rájuk bízott pénzt, aminek következményeképpen könnyen a felelőtlen, korrupt pénzkezelés és közfeladat-ellátás gyanújába keveredhetnek.

Világos végcélok, víziók

Igen gyakran fordul elő, hogy a programtervekből nem tudható még, hogy mi lesz, ha a program sikeresen megvalósul. Önálló intézmények, intézményrendszerek jönnek létre? A jelenlegi intézményrendszer kereteinek változatlanlansága mellett az ellátatlan „fehér foltokra” irányul majd a program? A jelenlegi intézmények új ellátási, szolgáltatási profilokkal, tartalmakkal bővülnek ki? Sem az intézményi kör, sem a profil nem bővül, viszont a mai ténykedésüket új, korszerű, eredményes módszerekkel, nagyobb hatékonysággal látják el?

Általában helyes szempont egy kicsit „visszafelé” gondolkodni a tervezésben: előbb a végső, elérendő célt tisztázni, és csak annak függvényében megítélni a tervezett akciókat és intézkedéseket, hogy vajon azok révén el lehet-e jutni a kívánt végállapotba.

Ennek megfelelően a célokat nem annyira a projekt megvalósításának paramétereiben érdemes körülírni (tehát eléggé mellékes, hogy hány embernek mennyi tréninget, képzést szerveznek a fejlesztési projekt során), hanem az elérendő állapot sajátosságaiban kell megadni a célokat (ha valamilyen produktumhoz sajátosan képzett emberek is kellenek, akkor képezzék ki őket a projekt során).

Ha a célok a projekt folyamatához, annak szabályozásához kötődnek, akkor ez rendszerint a víziók, a tervek kiforratlanságáról, valamint a pályázókkal szembeni erőteljes bizalmatlanságról árulkodik. Épp ezért a célok tisztázatlansága gyakran annak a törekvésnek is a megnyilatkozása, hogy a pályázató megbízók szeretik áthárítani a problémák megoldásáért vállalandó felelősségüket a nyertes pályázókra, a projektek megvalósítóira.

Az adicionalitás elve

Az újabb kori közpolitikai célkitűzések gyakran úgy értelmezik a *jóléti társadalom*, a *jóléti pluralizmus*, a „*welfare mix*” értelmét, hogy a jóléti célok megvalósításához – a központi államon kívül –

- minden érintett szereplőnek;

- az alacsonyabb igazgatási szinteknek, így az önkormányzatnak;
- a programban érintett civil és más privát szervezeteknek;
- és a program közvetlen kedvezményezettjeinek is

hozzá kell járulniuk valamivel, *hozzá kell adniuk (szó szerint ez az addíció) azt, ami tőlük elvárható*. Általában tehát ez szokott lenni az addicionalitási elv eszméi, ideológiai alapja.

A gyakorlatban azonban más megfontolás szokott érvényesülni az addicionalitási elv alkalmazásakor. A megfontolás az üzleti életben, így a hitelezéskor is általánosan érvényesített megfontolás, ami ahhoz kötődik, hogy valamiféle biztosítékot, garanciát már jó előre érdemes kapni ahhoz, hogy a más pénzéhez hozzájutó szereplő ne költse túlzottan felelőtlenül el ezt a pénzt. Az üzleti életben a más pénzt költő által adott addíciót, pénzügyi garanciát gyakran kauciónak, letétnek nevezik, de gyakran használják a közpolitikai projektekben bevett „saját erő” fogalmát is.

A közpolitikai, szociálpolitikai projektekben is az addicionalitási elv alapvetően garanciális elvet takar a gyakorlatban. Különösen pályázati rendszerek meghirdetésekor a pályázatok gyakran félnek attól, hogy a megvalósítandó cél a pályázóknak nem is igazán fontos, ők leginkább csak a pályázati pénzek megszerzésére törekednek, és nem a kiírói szándékoknak megfelelő célok megvalósításában. Ezt a veszélyt enyhítheti a saját erő hozzáadásának („addíciójának”) követelménye: ha a cél megvalósítása a pályázónak valóban fontos, akkor járuljon hozzá valamivel, valamennyivel – annyival, amennyit az adott cél megvalósítására rá tud szánni, amennyivel való hozzájárulás tőle is elvárható. Ennek a garanciális elvnek az alkalmazása különösen fontos olyan megbízók esetében, akik távolabb vannak a pályázóktól, nincsen velük közvetlen és régre visszanyúló (és a jövőben is megkerülhetetlen) kapcsolatuk, így például szinte valamennyi külföldi pályázó, akár külföldi magánalapítvány, akár olyan nemzetközi szervezet, mint az EU vagy a Világbank alkalmazza ezt az elvet.

Elviekben az elv nehezen kifogásolható: ha valakinek valami fontos, akkor valóban elvárható, hogy valamivel járuljon hozzá a neki fontos dolog eléréséhez, megvalósításához. Gyakorlatilag azonban komoly gondot okoz az, hogy – különösen szociális pályázatokon versengők között – gyakran éppenséggel kontraszelektív hatást érhet el az addicionalitási elv alkalmazása: épp azok képesek saját erőt letenni az asztalra, akiknek nincs is olyan nagy szükségük a támogatásokra, külső segítségekre, míg azok, akiknek égető szükségük lenne rá, azok túl szegények ahhoz, hogy megfelelő saját erővel járuljanak hozzá a célok megvalósulásához.

Valószínű, hogy általános receptet nehéz adni az ellentmondások feloldására. Az elv általánosságban jogosnak és szükségesnek tűnik: ha valakinek valami fontos, akkor járuljon is hozzá tőle telhetően. A kontraszelektív hatások kivédése érdekében érdemes azonban megfontolni azt, hogy kitől mit is várhatunk el saját erőként? Az elv alkalmazásának méltányossága valószínűleg csak akkor biztosítható, ha valóban azt várjuk el, ami elvárható, azaz saját erőként nem föltétlenül pénzt (ha nagyon nincsen), hanem adott esetben munkát, természetbeni vagyont, épületet, földterületet és hasonlókat (ami azért szinte mindig található, elérhető saját hozzájárulás lehet).

Egyenlőségi, méltányossági, igazságossági politikai elvek teljesülése

Gyakran fordul elő, hogy alapvető célokként az esélyek kiegyenlítéséhez, a hátrányok csökkentéséhez, a leszakadások megakadályozásához fűződő célok fogalmazódnak meg. Ám a programok számos esetben pusztán a kapacitások és a források bővítését szokták tartalmazni, nem jelölve meg azt, hogy mitől és mennyivel lesznek kiegyenlítettebbek, teljesebb körűek a hozzáférés esélyei, mitől fognak a fejlesztések koncentráltan az ellátatlan, hiányokkal küzdő térségekre és társadalmi csoportokra fókuszálni?

Mindez jól mutatja azt, hogy ha a projektek nem illeszkednek távlatosabb, szélesebb körű stratégiai tervekhez, akkor könnyen felszínessé, rituálissá válhatnak a projekt deklarált célkitűzései. Az esélyeket kiegyenlítő elosztási módszerek kialakítása (például a gyerekek óvodáztatása területén) nyilvánvalóan nem lehet a felelőssége annak, aki elnyer egy óvodafejlesztésre szóló projektet. Ha a pályázaton nyertes tisztességgel felépíti az óvodát, kialakítja megfelelő pedagógiai programját, összeállítja a megfelelő stábját, és kialakítja a működtetés gazdasági, intézményi feltételeit; az esélyegyenlőségi elveket figyelembe véve felveszi a gyerekeket – akkor tisztességgel megtette a tőle elvárhatót,

akkor is, ha az óvoda nem járul hozzá az esélyek kiegyenlítéséhez. (Például mert nem a legalkalmasabb helyen, már jól ellátott településen épült fel, mert rosszul lettek megállapítva a működtetés kritériumai, a gyerekek felvételének szempontjai stb.)

Az általános szociálpolitikai elvek, értékek szempontjából tehát különösen súlyos és érzékeny kérdés a projektek szereposztása és a hatalmak megoszlása. Bár a szociális elvek érvényesítésében az állami közmenedzserek, pályázatiírók felelőssége a meghatározó – ugyanakkor ők vannak a meghatározó megbízói pozíciókban, ami olykor azt is lehetővé teszi számukra, hogy a rájuk ruházott felelősségeket is megkíséreljék átruházni a velük szerződő partnerekre.

Honnan indulunk?

Ma számos program későbbi hitele is attól válik kétségessé, hogy nem mernek szembesülni azzal, hogy honnan indulnak. Ha mondjuk a gyerekek esélyeit javítandó terv megvalósítása során tudni szeretnénk azt például,

- hogy az integrációs oktatási formák mennyivel javítják a gyerekek olvasási, számolási, kommunikatív alapkompenciáit;
- hogy egy ösztöndíjprogram mennyivel javítja a gyerekek továbbtanulási esélyeit;
- hogy a szülők alkalmazása után igénybe vehető járulékkedvezmény vagy az óvodai férőhely elérhetősége mennyivel javítja a szülés után az anyák munkaerőpiacra való visszatérésének esélyeit, akkor tudnunk kell,
- hogy a kezdetekkor milyenek voltak az alapkompenciák, milyenek a továbbtanulási esélyek, milyenek a munkába való visszatérés esélyei;
- és hogy mindehhez mennyit segítenek a már a program előtt is működő intézmények.

Sokan félnek szembenézni hasonló adatokkal – úgy vélik, hogy azok nyilván eléggé rosszak. A rossz induló adatok (az angol gyakran a „base-line”, az „alapvonal adatok” kifejezést szokta alkalmazni) viszont a legnagyobb esélyt teremtik a programok sikeréhez, hiszen belátható időn belül van remény arra, hogy a kezdeti rossz adatokból érdemi elmozdulást, javulást lehessen elérni.

Menedzsment – a folyamatok követése, ügyvitel, elkönyvelhetőség

A fenti szempontokat csak akkor lehet érvényesíteni, ha azok a folyamatokba, a programok menedzsmentjébe a napi munkavégzés szintjén is beépülnek. Ha valamilyen események bekövetkeztek, valamilyen eredmény elérése szakmailag, politikailag fontos, akkor úgy kell az ügyvitelt, az adminisztrációt felállítani és működtetni, hogy a fontos eseményekről írott rekordok, „bizonylatok” szülessenek, hogy az elemi események összegezhethetők, összeszámolhatók, rendezhetők legyenek. Sokan szeretnék a megvalósulás és eredményesség megítélését utólagos kutatásokra, tudományos munkákra bízni – ám ez csaknem annyira lenne lehetetlen, mintha valaki egy vállalatot nem a könyvelésből, hanem a fogyasztói elégedettségre vonatkozó, utólagos közvélemény-kutatásokból akarna menedzselni.

Az az elvárás, hogy a döntéseket racionális alapokon, a tények, az elmúlt események és a folyamatok elemzésére alapozva lehessen meghozni – jelentős mértékben összefügg azzal, hogy a tényeket, folyamatokat, eseményeket írott nyomokon, „bizonylatokon” kell megőrizni, és e bizonylatokat szisztematikusan rendezni kell.

A gazdasági életben a bizonylatok rendezését általában kontírozásnak és könyvelésnek szokás nevezni. Bár a szociális ellátások, szolgáltatások szakmai tartalmait illetően általában nem állnak rendelkezésre olyan kiforrott és szigorú adatrögzítési és rendezési szabályok, mint a gazdasági életben a könyvelés és a számvitel szabályai, azért mégis érdemes megfontolni és a lehetőség szerint átlátható rendben archiválni és rendszerezni a fontosabb szakmai tartalmú történéseket és eseményeket. Ilyen sajátos, a napi munkamenet során is rögzítendő szakmai tartalmak leginkább az ügyfelek életének, helyzetének változásaival, valamint a munkatársak által elvégzett munkák mennyiségével, minőségével és a munka által elért közvetlen és közvetett eredményekkel, hatásokkal kapcsolatos események, történések, fejlemények.

A racionális döntési és menedzsmenti hagyomány az adminisztrációs követelményeket alapvetően a célszerűség eszményével köti össze: azért kell átláthatóvá, elemezhetővé tenni a dolgokat, hogy ellenőrizhessük magunkat, vajon jó irányba tartunk-e.

A gazdasági életben a „jó irány” nagyrészt a profitabilitás, a haszon realizálásának iránya. A szociálpolitikai és közpolitikai programok esetében a „jó irány” meghatározása ennél bonyolultabb feladat. A „jó irányba való haladás” követelménye egyszerre jelenti annak elemzését, hogy vajon:

- Fogjuk-e teljesíteni a megrendelő, a megbízó azon elvárásait, amelyet a támogatásért, a ránk bízott pénzekért cserébe ígértünk, vállaltunk?
- Teljesítjük-e mindazokat az eszmei küldetéseket, vállalásokat, szakmai és etikai normákat, amelyek követését célunknak és feladatunknak valljuk?
- Teljesítjük-e azokat az elvárásokat, követelményeket, amelyeket az ügyfelekkel (olykor az ügyfelek képviselőivel) szerződésben, ígérekben vállaltunk?
- Teljesítjük-e a munkavállalók, a velünk együttműködők felé tett vállalásainkat, ígéreteinket?
- Teljesítjük-e a tágabb környezet (lakókörnyezet, helyi közösség, szakmai közösség, a gyakorlatként nálunk megjelenő diákok stb.) felé tett elköteleződéseinket?
- Ha mindezt teljesítjük, akkor továbbra is azok között a korlátok között maradunk-e, amelyet a ránk vonatkozó szabályok, követelmények és költségvetési keretek kijelölnek számunkra?

Ha a válaszok mindegyike teljességgel kielégítő, akkor nem árt alaposan kételkednünk választott eszközeinkben vagy értékalkotásunkban, ugyanis ilyen helyzet csak kivételesen ritka alkalmakkor állhat elő.

Ha a válaszok negatívak, akkor mély levegőt véve azonnal be kell avatkoznunk a folyamatokba, és ha fájdalmak árán is, de változást előidéző döntéseket kell hoznunk.

Ha a dolgok nagyjából jó irányba mennek, ha semmilyen kritikus helyzetnek a veszélye nem áll fenn, ha azokat a részterületeket is látjuk, amelyekben kisebb módosításokra van szükség a napi munka megszervezésében és irányításában – akkor valószínűleg ésszerűen, célszerűen, a folyamatokat jól ellátva menedzseljük a ránk bízott programokat, projekteket, feladatokat.

Monitoring, beszámolás, ellenőrzés, értékelés

A projektek, programok folyamatát általában nemcsak „belülről”, a menedzsment számára fontos követni, hanem a megbízó, a „főnökség” is igényt tarthat arra, hogy folyamatában kövesse, átlássa a folyamatokat, sőt arra is, hogy indokolt esetben be is avatkozhasson a folyamatokba.

Ezt a külső követést és ennek részeit, elemeit sokféle szóval, fogalommal szokás leírni, ami összefügg azzal, hogy az angol-amerikai üzleti zsargonból átkerült fogalmaknak olykor még a magyar fordítása, értelmezése is hiányzik – kiforrott, konszenzuális jelentésükről és használatukról nem is szólva.

A legáltalánosabb fogalomnak az angol „*follow-up*” fordításaként átvett „*követés*” tűnik – ami nem fejezi ki sem a folyamat célját, sem a benne megjelenő szerepeket.

E fogalom szinonimájaként szokták használni a (televíziós vagy biztonsági rendszerek képernyőjén való követésből eredeztethető) „*monitoring*” kifejezést is, noha ennél általánosabban a monitoring kifejezésnek gyakran tulajdonítják azt a „*biztonsági*” jelentést, miszerint a megbízó a monitoringrendszerrel azért kamerázza, ellenőrzi a folyamatokat, hogy vészhelyzet vagy más szükséges esetekben készen állhasson beavatkozni. A monitoring tehát egy sajátos „*hatalmi*” funkció: a megbízó követi és ellenőrzi azt, hogy az általa megbízott partner a szerződésnek megfelelően jár-e el. Ez a biztonsági rendszer alapvetően a megbízott által írt *jelentésekre* (néha az angoltól átvett „*report*” magyarázatával *riportra*), *beszámolókra* épít, amely beszámolók részben pénzügyi beszámolók arról, hogy a

rendelkezésre bocsátott pénzeket milyen bizonylatok által dokumentálva használták fel, részben szakmai jellegű beszámolók arról, hogy milyen események történtek, mi történt a programban részt vevőkkel. A beszámolók sorsa igen hasonlatos ahhoz, ahogyan a gazdasági életben mondjuk az igazgatótanácsok elemzik és értékelik a menedzsment beszámolóit: a megbízó elemzi, értékeli (olykor az angol üzleti nyelvből átvéve: *auditálja*) a beszámolókat, és dönt arról, hogy helybenhagyja, rendben levőnek ítéli-e meg a fejleményeket, avagy valamilyen beavatkozást tart indokoltnak. A beavatkozások olykor csak további tisztázó kérdések felvetését jelentik – ez történhet szóban, előadásban (az angoltól átvéve: *prezentációban*), vagy valamiféle kiegészítő, hiánypótló írásbeli jelentésben. Ha valamilyen komolyabb aggály, gyanú merül fel a megbízóban, akkor helyszíni ellenőrzést, revíziót rendelhet el, ahol a megbízó képviselői ellenőrizhetik a jelentett adatok valódiságát, az adatok keletkezésének körülményeit, a menedzsment dokumentációs tevékenységét és a jelentések mögött álló bizonylatok valódiságát, hitelességét is. A hazai terminológiában gyakorta az „ellenőrzés” kifejezést a *helyszíni ellenőrzésre leszűkítve használják* – noha tágabb értelemben, a magyar nyelv fogalmai szerint a *monitoring* teljes köre szintén *nem csupán valamiféle visszajelzést, visszacsatolást, hanem ellenőrzést, ellenőrzési folyamatot takar*.

Természetesen *minden ellenőrzési folyamat „élesben megy”, „tétje van”*: ha az ellenőrzés valamit nem talál rendben, akkor annak következményei, szankciói vannak. Enyhébb esetben ez a következmény pusztán annyi, hogy a feltárt rendellenességeket sürgősen ki kell javítani, korrigálni kell – és vissza kell térni az eredetileg megállapodott szerződés keretei közé. A hazai nyelvhasználatban a korrekciókra vonatkozó vállalást gyakran „intézkedési tervnek” szokás jelezni, és a hibák, visszasságok korrigálásáról valamiféle rendkívüli beszámolót kell készíteni (amely rendkívüli beszámoló, riport a hazai közszolgálatok világában gyakran az „igazoló jelentés” címet viseli). Maga az ellenőrzés nem tekinthető rendkívüli drámának, amint az sem, ha az ellenőrök valamiféle hibára, rendellenességre bukkannak. (Végtére, ha semmit sem találnának, akkor a főnökeik el sem hinnék, hogy az ellenőrök valóban ott voltak és ellenőriztek – így azután még nem hallott a világ olyan ellenőrzésről, amely valamit ne talált volna nem megfelelőnek.)

Ám előfordul, hogy az ellenőrzés következményeképpen nemcsak a hibák kijavítására való felszólításra és a korrekció megtörténtének extraellenőrzésére kerül sor, hanem *ennél keményebb szankciókat is vonhat maga után*. Ilyen szankció lehet az, hogy a rendellenesen felhasznált pénz elköltését a megbízó nem fogadja el, és az így felhasznált összeg visszafizetését követeli meg, vagy még súlyosabb visszaélések esetén további szankciókat ír elő és követel meg – akár büntetőjogi feljelentést is tehet.

Akit viszont ellenőriznek, természetesen minden ellenőrzési kimenetet, eredményt kifogásolhat, vitathat, minden ellenőrzési értékelés kimenetét megtámadhatja – első körben az ellenőrzést végzőknél az ellenőrzési jegyzőkönyv véleményezésével, második körben az ellenőröket megbízó intézmény vezetőinél – és végül akár bíróságon is folytatható a vita. (Ezért rögzíti minden szerződés az utolsó passzusok valamelyikében, hogy a szerződő felek vitás esetben mely bíróság illetékességét ismerik el a vita rendezésében.)

A fentebb vázolt ellenőrzési folyamatra nemcsak rendkívüli esetekben, aggályok vagy gyanúk felmerülésekor kerülhet sor, hanem olykor előre tervezetten, a program időrendjébe beillesztve is sort keríthetnek rá, és ennél sokkal gyakrabban, egy-egy program, projekt lezárásakor a megbízó helyszíni ellenőrzéssel is meg akar győződni arról, hogy az elvárt teljesítések a program időtartama alatt megtörténtek.

A monitoring és a hozzá kapcsolódó ellenőrzési fázisok fő mozgatója a pénzt adó, a megbízást kiadó megbízó, és a teljes folyamat keretfeltételét a szerződés határozza meg: *azt lehet monitorozni, ellenőrizni, amit a megbízott elvállalt, és vállalását írásba is adta*. A folyamatok követésének van azonban egy ezen túlnyúló műfaja is, amely nem kizárólag a megbízottat és a szerződésben vállaltak teljesülését akarja nyomon követni, hanem a teljes folyamatot:

- a pályázati kiírásokban és a szerződési dokumentumokban megjelenő konkrét, gyakorlatias céloknak az általános célokhoz való megfelelést;
- a kiválasztás módszereit, eszközeit, ha pályázati rendszerben történt a kiválasztás, akkor a felhívás és a versenyeztetés mikéntjét, a versenyeztetés szempontrendszerét, annak esetleges kizorító vagy túlzottan beengedő hatásait, az elbírálás szempontjainak tisztaságát-objektivitását és a szempontok megfelelő súlyozását;
- a megbízó és a megbízott közötti partneri viszony milyenségét, a bizalom és bizalmatlanság célszerű mértékeit;

IV. Akkor most mire figyeljünk?
Hogyan csináljunk szociálpolitikát?

- a beszámolás és a monitoring során alkalmazott eszközöket és módszereket, azt, hogy vajon az ellenőrzött tartalmak valóban a célok megvalósulása szempontjából lényeges teljesítések voltak-e, avagy netán öncélú és felesleges teljesítések ellenőrzésére került-e sor;
- végső soron azt, hogy a program megvalósulása mennyiben szolgálta az eredeti célok megvalósulását.

Az értékelési folyamat már a neve alapján is „értékorientált” ténykedést takar (amint a magyarra gyakran „evaluálás” névvel titulált eredeti angol „evaluation” szó is a „value”, az érték kifejezésből eredeztethető). Az értékorientáltság azt a problémát veti fel, hogy az értékek választásának, követésének, súlyozásának nincsenek objektív kritériumai. Az értékeléssel kapcsolatban tehát az a minimális elvárás, hogy az értékelést olyan „független” szereplők végezzék, akiknek nem fűződnek érdekei sem a program egészének, sem bizonyos résztvevőinek sem a „feldicséréséhez”, sem a „sárba gyalázásához”. Ennek a függetlenségnek a biztosítására való törekvést szokta kifejezni az, hogy az értékelési folyamatot gyakran „értékelő kutatásnak” szokás nevezni. Amint az is, hogy az értékelő kutatást leginkább olyan kutatókra szokták bízni, akiknek hivatásához és szakmai normáihoz tartozik az elfogulatlanságra való törekvés, és ha az értékek dolgában az „objektivitás” nem is teljesíthető követelmény, az szintén a társadalomtudományi tudományos etika részét képezi, hogy a kutatóknak be kell azonosítaniuk az általuk vallott és követett értékeket, értékelési szempontokat.

Bár a monitoring és az értékelés gyakori szinonimaként való alkalmazását indokolhatja az, hogy mindkettő célja a folyamatok, fejlemények követése és minősítése-értékelése, azért érdemes felhívni a figyelmet a két fogalom közötti alapvető eltérésekre is:

5. táblázat. A monitoring és az értékelés közötti alapvető eltérések

	Monitoring	Értékelés
Mire vonatkozik?	a szerződés teljesítésének követése, ellenőrzése	a program egészének elemzése és értékelése
Kire vonatkozik?	a megbízottra	a program, a projekt valamennyi szereplőjére
Mit vizsgál?	a szerződésben foglaltakat	az általános céloknak való megfelelést és a program hatását, eredményét a program résztvevői körében, de azon kívül is, a program hatókörében
Mit akar?	feltárni a szerződésben vállaltaktól való eltérést	tanulságokat levonni arra nézve, hogy mennyire sikerült az adott programmal elérni az általános célkitűzéseket, és miképpen lehetne jobban megvalósítani az általános célokat
Mi a következménye és tétje?	korrekciók kezdeményezése és elérése, a szerződésszegés szankcionálása	máskor, a következőkben talán lehet bölcsebben, jobban is hasonló programokat tervezni és megvalósítani

Természetesen közpolitikai programok, projektek esetében nem lehet a megbízó és a megbízott közötti magánügyletnek tekinteni sem a feladat tartalmát, sem annak a megítélését, hogy mennyire sikerült megvalósítani a

kitűzött célokat. *A politikai és civil kontrollok*, a programok értékelésében és a következő programok előkészítésében való politikai és civil részvételek *csak akkor lehetnek hathatósak, ha a folyó programok előzményei, folyamatai és eredményei világosan átláthatók és megítélhetők*. Ez a követelmény egyszerűen *nem teljesülhet akkor, ha a program, a projekt közvetlen résztvevői, a megbízók és a megbízottak nem képesek a maguk számára átláthatóvá, ellenőrizhetővé, kontrollálhatóvá tenni a történeteket, azok menetét és kimenetét*.

Mi jön a projekt után? – Avagy: a fenntarthatóságról

A projekteket mint a „végesség” műfaját jellemeztük: véges időn belül, véges erőforrásokból, véges mértékű lépés – lehetőleg előre felé. Mindez a projektek legnagyobb erénye, hiszen általában végesek a látókörünkbe kerülő lehetőségek is, véges idő áll rendelkezésre egy-egy feladatra, és racionálisan, ésszerűen nemigen tudunk végleges és örök megoldásokat találni, legfeljebb azokat a lépéseket tehetjük meg, amelyekre képesek vagyunk. Azonban a végesség a projektek, programok legnagyobb hátránya és korlátja is: teljesen félrevezető, ha úgy tetszik, csalás azt gondolni, hogy az élet a projekttel kezdődik, és a projekttel véget is fog érni. Nem, az élet folytatódni fog a projekt után is, méghozzá épp az az élet fog folytatódni (és nem valamely másik), mint amely már korábban megkezdődött és a projekt alatt is tartott.

A *fenntarthatóság* („sustainability”) fogalma a zöld mozgalmakból került át a közpolitika nyelvére. Eredetileg a zöldek is a túlzottan véges, olykor beszűkült gazdasági perspektívák kritikájaként vetették fel azt a távlatosabb szempontot, hogy a rövid távon profitmaximalizálásra törekvő gazdasági logika hosszabb távon kimeríti, felhasználja a Földön rendelkezésre álló természeti erőforrásokat: a nyersanyagokat, az energiát (különösen a szén- és szénhidrogén-alapú energiát), a vizet (különösen az ivóvizet), a tiszta levegőt stb. Ebben a felvetésben a „fenntartható fejlődés” olyan gazdasági és fejlesztési stratégiát takar, amely minimálisan sem pazarol, hanem takarékosan bánik a korlátos természeti erőforrásokkal, vagy lehetőleg ezen túl is, hozzájárul a természeti erőforrások megújításához, kiváltja a korlátos erőforrások felhasználását a megújuló erőforrásokkal. (Például a szén- és gázerműveket szél- és víz-erőművekkel, a tengerek hullámzását, az árapályjelenséget elektromossággá átalakító erőművekkel stb.)

Bár a zöldek törekvései ma már csaknem általánosan elfogadott szakpolitikává váltak a környezetvédelem területén, általában a közpolitikákban, így a szociálpolitikai programok viszonylatában ennél visszafogottabb követelményt takarnak a fenntarthatóság követelményei.

Ezekben az esetekben is a fő szempont *az időhorizont kitágítása*: a projekteknél, programoknak *a véges határidők lejártá után is fenn kell maradniuk, azokból a későbbiekben is haszonra kell származnia*. Ahhoz, hogy a projekteknél a terminus vége után is legyen valamilyen hasznuk, alapvetően két feltételt kell teljesíteniük:

- A projektnek a kezdetektől fogva a teljes időtartamán át kell hogy *legyen valami elképzelése, víziója* arról, hogy hova akar eljutni a projekt végére. Ahogyan egy építkezés során minden résztvevőnek szem előtt kell tartania az épület tervét, úgy mint elképzelést, mint víziót – a program, a projekt valamennyi résztvevőjének szem előtt kell tartania azt a tervet, hogy mit is kell megvalósítani a projekt végére.
- Másrészt a megvalósult terv *fenntartható kell hogy legyen a jövőben is*, legalább abban a minimális értelemben, hogy *a projekt során létrejött valaminek működőképesnek kell lennie a program vége után is*. Szociálpolitikai programok esetében, némi leegyszerűsítéssel ez azt jelenti, hogy a létrejött valami működtetéséhez (a benne dolgozók béréhez, a rezsik és dologi kiadások fedezetéhez) a program vége után is rendelkezni kell megfelelő forrásokkal. Ilyen működtetési források a hazai környezetben leginkább a különféle „normatívák”, a normatív, illetve ellátási szerződések alapján folyósított állami-önkormányzati támogatások, valamint az ügyfelek által befizetett és más, piaci értékesítésekből származó bevételek.

Amint azt a programok, projektek céljairól, vízióiról is elmondható, a fenntarthatóság biztosítása is elsősorban a megbízók, a pályázatokat kiírók felelőssége és feladata. Leginkább nekik kell arra ügyelniük, hogy a rendelkezésükre bocsátott és általuk „osztogatott” pénzekből olyan konkrét tervek megvalósítását finanszírozzák, amelyek a későbbiekben is fenntarthatók; amiként ugyancsak nekik van leginkább módjuk arra, hogy a működtetés jogi és finanszírozási szabályait, a normatívákhoz való hozzáférést, azok mértékét úgy befolyásolják, hogy az általuk megadott

IV. Akkor most mire figyeljünk?
Hogyan csináljunk szociálpolitikát?

normák szerint létrejövő „végtermékek” a későbbiekben is fenntarthatók, működtethetők legyenek. A megbízók felelősségéhez képest csak másodlagos felelősség terheli a megbízottakat a fenntarthatóság dolgában. Ha általában fenntarthatók a megvalósított célkitűzések, akkor nekik azt kell elérniük, hogy az általános feltételek mellett a megvalósulás konkrét helyszínén, a megvalósított konkrét formában is fenntarthatók legyenek az elért „végtermékek”. A projekt időtartamának lejártá után is, jó sokáig.

Mit mutatnak a számok?

*A Nemzeti Fejlesztési Terv jellemzői
(2009. április)*

	Beérkezett pályázatok száma	Hatályos szerződések száma	Kifizetett összeg (Ft)
AVOP	11 171	6 789	108 222 462 115
GVOP	21 392	8 823	152 415 545 984
HEFOP	7 116	3 122	186 565 025 650
KIOP	463	229	118 682 917 886
ROP	2310	759	120 251 520 816
Összesen	42 452	19 722	686 137 472 452

Forrás: www.nfu.hu

*Az Új Magyarország Fejlesztési Terv jellemzői
(2009. április)*

	Beérkezett pályázatok száma	Hatályos szerződések száma	Hatályos szerződések összege (Ft)
ÁROP	457	187	11 023 610 815
DAOP	1 343	204	34 03 001 487
DDOP	570	120	29 268 879 148
ÉAOP	1 499	222	22 323 459 112
EKOP	54	17	33 672 294 396
ÉMOP	1 767	209	12 660 804 050
GOP	7 213	3 684	270 153 517 234
KDOP	848	91	12 904 465 794
KEOP	1 268	394	158 601 228 443
KMOP	3 435	1 430	165 626 526 230
KÖZOP	104	53	800 296 697 539
NYDOP	650	104	23 268 189 682
TÁMOP	3 085	647	129 288 468 644
TIOP	1 791	119	58 299 926 400
VOP	57	54	33 804 197 173
Összesen	24 141	7 535	1 795 695 266 147

Forrás: www.nfu.hu

1. Ön hogyan ítéli meg a fejlesztési projektek lehetőségeit, mértékeit?
2. Mennyiben tartja indokoltnak, jónak a projektkeretek meghatározását? Megfelelőnek véli a jóléti célú projektek költségkereteit? Miért?
3. Mivel magyarázná azt, hogy 2009 áprilisában ekkora különbségek mutatkoztak a rendelkezésre álló keretek és azok felhasználása között?
4. Hogyan értékeli azt, hogy a közpénzek között hasonló arányban állnak rendelkezésre pénzek a fejlesztésekre?
5. Ön hogyan gondolkodik arról, hogy az Unió miért biztosít ekkora forrást, ilyen megosztásban a hazai fejlesztési célokra?

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Próbálja meg saját projekttapasztalatait végiggondolni: Mitől és mi volt bennük jó, mitől mi lett bennük „elszúrva”?
2. Próbáljon meg egy olyan stratégiai tervet végiggondolni, amely egy szociálpolitikai probléma megoldásához elvezet! (Válasszon kis témát, nem kell feltétlenül a nyugdíjrendszer megoldásának stratégiai tervét végiggondolni – jó példa lehet akár egy kis civil szervezet, netán egy-egy intézmény egy részfeladatára, annak ellátására vonatkozó stratégia kidolgozása is.)
3. Próbáljon meg végiggondolni egy, a fentebbi stratégiába illeszkedő, annak megvalósulását szolgáló programot, projektet! Tisztázza az elvi és gyakorlati célokat, a lépéseket és ütemeket, a szükséges erőforrásokat és inputokat, az egyes részelemeket és az azokért felelősök körét, a végrehajtás követésének, ellenőrzésének, valamint a rész-és végeredmények számbavételének mikéntjét!
4. Elemezzék, kritizálják egymás terveit – és védjék meg a magukét!

Célok, utak, eredmények – indikátorok (Racionális és bizonyítékalapú közpolitika)



Max Planck (1858–1947), német fizikus, a XX. század elején radikálisan megújuló, a newtoni paradigmát felváltó modern fizikai gondolkodás atyjának szokás tekinteni. Forradalmi felfedezése az energia kvantumos természetének kimutatása volt, azaz, annak igazolása, hogy az atomi méretek között az energia mennyisége nem folyamatosan, hanem „darabosan”, energiaegységeként, kvantumokban változik. Nagyszerű fizikai munkásságán túlmutatóan, számos jelentős fizikus, mondhatni, a modern fizika megteremtésében döntő szerepet játszó generáció tekintette tanítómesterének. 1918-ban munkásságát Nobel-díjjal jutalmazták.

A tudományos életben, az üzleti életben, az európai civilizációban általánosan elfogadott norma az, hogy az eredményeket számokkal, adatokkal alátámasztottan mérhetővé kell tenni. Olyannyira így van ez, hogy gyakran a mérhetőséggel azonosítjuk az objektivitást, a tárgyyszerűség követelményét. *Max Planck*, a modern fizika egyik atyja úgy vélte, hogy a „*tudományban és a fizikában az van, ami mérhető*”, és megeshet, hogy a modern fizikában kevésbé járatosak a vállalatok igazgatótanácsainak tagjai, de ők is hasonlóan szoktak vélekedni a vállalat ténykedésének tárgyyszerű alapjairól: az van, ami mérhető. A mérhetőségnek három döntő tényezője, gondolati fundamentuma van:

- Egyrészt tisztázandó az a szempont, mérési dimenzió, mérték, amit mérni szeretnénk.
- Másrészt tisztázandó az az „egység”, az „egyvalami”, amihez képest lehetőleg számokkal lehet kifejezni a mért valóságot. (Hogy mit is jelent az az „egy”, a mérési egység – ezt külön stúdiumokon célszerű elsajátítani, például ismeretelméleti és szociológiai kurzusok módszertani óráin, a mérési skálák tanulmányozása során.)
- Harmadrészt tisztázandó az a mérési eljárás, amely során az egységet (például a méterrudat, az egységnyi iskolai végzettséget, mondjuk egy elvégzett osztályt) hozzámérhetjük a megfigyelendő, megmértendő objektumhoz (egy gerendához, egy valamikor valamennyi iskolát elvégzett emberhez).

Amennyiben a mérések megfelelően biztosítják az objektivitást, a tárgyyszerűséget, annyiban a mérések alapján igazolt megállapításokat bizonyítottnak, bizonyítékalapúnak lehet tekinteni. Maga a „*bizonyítékalapú*” („*evidence based*”) *kifejezés az orvoslásból került át* általánosabb használatra: a kuruzslással szemben azt a praktizálást fejezi ki a bizonyítékalapú orvoslás, amelyben a beavatkozások hatása mérhető, és a mérések (például a klinikai kísérletek) alapján igazolható, bizonyítható, hogy az adott beavatkozásnak gyógyító hatása van. (Sőt azt is mérésrel kell igazolni, hogy egyéb, káros mellékhatása nincsen, vagy csak elhanyagolható mértékű az elhárított betegséghez, bajhoz képest.)

Ez a fajta bizonyítékalapú racionális gondolkodás az élet szinte minden területén a domináns, meghatározó attitűd, gondolkodásmód.

Egyelőre egyetlen kivételtől eltekintve. Ez a kormányzati szféra, a közszolgálatok, a közpolitika világa. Pedig az *Európai Unió is* jelentős erőfeszítéseket tesz azért, hogy ez ne így legyen, hogy *váljon racionálissá, „bizonyítékalapúvá” a közpolitika alkotása, művelése.*

Az indikátorok használatáról

A racionális gondolkodás, ha úgy tetszik, az „üzleti racionalitás” fellegváraiból, az angolszász (amerikai és brit) kormányok gyakorlatából vált általánossá az a követelmény, hogy az országok kormányzatainak ténykedéseit is mutatószámokkal mérhetővé, és ezáltal racionálisan megítélhetővé kell tenni. Manapság ez a törekvés talán minden korábbinál erősebb és általánosabb lett – vélhetően ellensúlyozandó azt, hogy a politika „mediatizálódott”, *bulvárosodott és szórakoztatóiparrá („politainment”)* változott, hogy a különféle „nagyotmondások”, és pláne nagyotigérések egyre korlátlanabban teret nyertek.

Ilyen környezetben ugyanis különösen döntő jelentőségűvé válik az, hogy a kormányzat munkáját racionális eszközökkel (is) át lehessen tekinteni, az összefüggéseket fel lehessen tárni, menedzselni lehessen a közszolgálatokat.

Az sem véletlen, hogy a kormányzat „üzleti racionalitásának” kulcsfogalmai, alapvető módszerei az üzleti életből szivárognak át a közzsférába. Ma már a közpolitika is magától értődően használ olyan kifejezéseket, eljárásokat, módszereket, amelyek húsz éve még mindenütt furcsán hatottak volna: tender, pályázat, monitoring, hatásvizsgálat, szükségletfelmérés, projektmenedzsment stb.

Ezeknek a fogalmaknak mindegyike feltételezi azt, hogy a szóban forgó kormányzati tevékenységet, annak legfőbb sajátosságait, hatásait valamiféle mutatószámokkal, mérhető mennyiségekkel ki lehet fejezni. Ma már általános az az elvárás, hogy általában a közzsféra, a kormányzati szektor tevékenységét racionálisan megítélhető, egymással összevethető mutatókkal lehessen kifejezni, mérni – mind az átfogó politikák, mind a középszintű szakpolitikák, programok, intézkedések, mind a mikroszintű projektek szintjén.

Ezek a számszerűsített mérőszámok, mutatók az indikátorok.

Mit lehet mérni? Mit lehet indikátorokkal kifejezni?

Technikai értelemben az angolszász hagyomány három főbb indikátortípust szokott elkülöníteni (amely háromból az utolsót a magyar irodalom általában megkettőzi, és így négy csoport lesz belőlük). Ez a három (négy) indikátortípus a következő:

- *inputok, bemeneti mutatók;*
- *outputok, az elvégzett munka mennyiségére és minőségére vonatkozó adatok;*
- *„outcome”, „kimeneti mutatók, amelyeken belül nálunk különbséget szokás tenni az „eredmény-” és a „hatásmutatók” között.*

Ha egy-egy közpolitikai programot valamiféle „fekete doboznak” képzelünk el, akkor a dobozba való bemenetnél, a „betöltésnél” lehet mérni az inputokat; a dobozban történő munka, a „közpolitikai processzus” mutatói az output mutatók, míg a doboz másik felén kijövő „termék”, „végeredmény” mutatói az outcomemutatók, az eredmény- és hatásmutatók.

A mérhető tartalmak ugyanúgy elkülöníthetők egymástól a különféle politikai szinteken, inputokról, outputokról, hatásokról és eredményekről egyaránt beszélhetünk akár makroszintű politikák, akár mikroszintű projektek szintjén is.

Input- (bemeneti) mutatók

A bemeneti oldal mutatóit úgy lehet elképzelni, mintha semmit nem tudnánk arról, hogy mi zajlik le a fekete dobozban, mintha a dobozba való bebocsátás előtt készítenénk leltárt a ráfordításokról, a bemenő tételekről. Ilyen bemenő adatok:

- A költségvetési ráfordítások adatai
- Az ügyfelek létszámára és összetételére vonatkozó adatok
- Az alkalmazottak létszámára, szakmai kvalifikációjára, besorolására stb. vonatkozó adatok
- Az épületek, az elhelyezés feltételeire vonatkozó adatok
- A felszerelésre, dologi körülményekre, eszközök mennyiségére, fajtájára, minőségére vonatkozó adatok – például a számítógéppel való felszereltség adatai
- A problémák gyakoriságára, kiterjedtségére vonatkozó adatok stb.

Outputadatok

Az elvégzett munka tényleges tartalmáról általában viszonylag keveset tudhatunk. Nem tudhatjuk, hogy az ügyintéző vagy a gondozó hogyan beszél az ügyfelével, nem tudhatjuk azt, hogy a kodifikátor mennyire nézett utána a nemzetközi gyakorlatoknak; amint azt sem, hogy a főnök mennyire rendszeresen, és mennyire segítőkészen, proaktívan instruíta munkatársait. Áttételes, nem is feltétlen lényeges körülményeket tudhatunk arról, hogy mi zajlik a „fekete doboz” belsejében – például a következőket:

- Nyitvatartási idő, a nyitva tartás ideje alatt rendelkezésre álló munkatársak létszáma, szakértelme
- Jelenléti ívek, teljesítményigazolások, beszámolók

- Ügyfélforgalmi adatok, ügyviteli adatok
- Naplók, egyes tevékenységek pénzügyi és szakmai bizonylatai (számlák, szállítólevelek, átadási-átvételi bizonylatok)
- Munkaügyi nyilvántartások, bérkimutatások, és azok alátámasztásai
- Egyes résztvékenységek adatai (például a munka melletti képzéseken való részvétel)
- Lezárt részfeladatok adatai (például a hajléktalanszállón az igazolványaikat elvesztő ügyfelek számára beszerzett taj-kártyák, igazolványok száma)
- Elintézett ügyek, lezárt akták, elbocsátott ügyfelek adatai stb.

Outcome (eredménymutatók és hatásmutatók)

A „fekete doboz” másik felén kijövő „termékeket”, produktumokat általában elég nehéz jól mérni, kimutatni, hiszen a közszolgálatok nem a szó valódi értelmében vett dolgokat gyártanak termékként, produktumként. Azaz nem a tevékenység kézzelfogható manifesztaumait tudjuk mérni, hanem csak valamiféle áttételes, indirekt következményeket. Ilyen indirekt következmény, rövidebb vagy hosszabb távon előálló eredmény vagy hatás lehet:

- A társadalmi struktúra változása, a szegénység, a munkanélküliség, az iskolázottság változása
- Az eredetileg jelzett probléma társadalmi méretű és lokális szintű változása (például iskolai lemorzsolódás, szegénységi mutatók stb. csökkenése)
- Elvárt szakmai követelmény teljesülése (a diploma megszerzése, munkába állás stb.)
- „Siker”-mutatók: bérnövekedés, karriertényezők, elismert munkatapasztalatok stb.
- Az ügyfelek elégedettsége, sikerélménye
- „Soft”, indirekt eredmények (a magatartás, a társas kapcsolatok és szokások konszolidálódása)
- Hatékonyságjavulás, a szükséges átfutási idők lerövidülése, ráfordítások csökkenése
- Lefedettségi, hatásossági, eredményességi stb. mutatók javulása („hatás”)
- Szakmai innovációk, új módszerek bevezetése és elterjesztése
- A közvetlen célcsoporton kívüli környezetre, közösségre gyakorolt hatások
- Mobilitásokra, társadalmi és gazdasági dinamikákra gyakorolt hatások
- Magatartásokban, szokásokban, kommunikációs mintákban elért változások, új „divatok”
- Szociológiai természetű változások: térszerkezet, jólét és fogyasztási szint, migráció, „integráció”, „inklúzió” stb.
- Szervezeti környezet változásai – forprofit és nonprofit cégek alakulása-megszűnése;
- „Eszttikái” hatások, emberek, házak, utcák megjelenése, tisztasága stb.
- Társas kapcsolatok, interperszonális viszonyok – nyitottság, kommunikativitás stb.

Melyik mutató mire való? (Mit mérnek?)

Általánosságban elmondható az, hogy a mutatók nem annyira azt képesek mérni, hogy a közpolitikák mennyire jók, hanem sokkal inkább azt, hogy vajon nem elfogadhatatlanul rosszak-e. Különösen igaz ez az input- és az outputindikátorokra.

Ha valamely közszolgáltatásban minden létező kíváncsival megfelelő pénzt, embert, alkalmazottat, szakértelmet, épületet és eszközt „betöltünk”, sőt ha még elég hosszan ott is vannak, minden kimutatás szerint sokat dolgoznak is – sajnos, ettől még lehet használhatatlan, pocskék, megalázó, erkölcstelen és korrupt az, amit művelnek. Ilyen jellegű visszajelzések iránti elvárásainkat nemigen tudhatjuk hasonló mutatókkal kifejezni.

Azt viszont tudhatjuk, hogy ha nincsen a folyamatban „betöltve” elég pénz, ember, szakértelem, munkaidő stb. – akkor elég nagy kockázata van annak, hogy az adott közszolgáltatás nem fogja megfelelően végezni a dolgát, hogy nem az elvárt produktumokat hozza majd létre.

Általánosságban elmondható az, hogy az *input- és az outputmutatókra* építve *elég nehéz érdemi javulásokat menedzselni a közszolgáltatásokban*, jó esetben az ilyen mutatók *a túrheteritlenül és botrányosan rossz gyakorlatok kivédéséhez adhatnak segédeszközöket*.

Ez azért gyakran igencsak megbecsülendő perspektíva, különösen olyan közszolgáltatási területeken, ahol érdemi, nagy javulásokra elvileg sincsen lehetőség (például a legjobb idősgondozó intézményben sem lesznek fiatalabbak a gondozásba került öregek).

Ha azt feltételezzük, hogy a közszolgáltatásoknak – az üzleti élethez hasonlóan – egyre inkább *az elvárt kimenetekre, a produkciókra kell koncentrálniuk*, akkor ebből logikusan következne *az outcome jellegű, eredmény- és hatásmutatók intenzívebb alkalmazása*.

A mai magyar közszolgáltatások adminisztrációs gyakorlatát tekintve azt látjuk, hogy szinte kizárólag input jellegű mutatókat alkalmaz az adminisztráció, output mutatók alkalmazására ritkán van példa – ám a lényegesebb tartalmakat mérő indikátorok alkalmazására még a legegyszerűbb programok, intézmények esetében sem találunk precedenst. Ma Magyarországon nem tudjuk, hogy azoknak, akik részt vettek valami átképzésen, valóban javultak-e a munkavállalási esélyei; vagy nem tudjuk, hogy az átmeneti szociális intézményben lakók vajon átkerülnek-e lakni bárhová is, és ha igen, akkor hová.

Különbé mutatók alkalmazása – különféle technikai nehézségek

Az inputmutatók népszerűségének döntő oka az, hogy alkalmazásuk könnyű, olcsó, és nem jár különösebb nehézséggel. A költségvetést, a létszámok változását, a szakképzettséget, az építészeti adottságokat nem kell naponta mérni. Elég évente is, hiszen ezek elég ritkán változnak. Tehát az inputindikátorok jellemző forrásai éves beszámolók, kimutatások, de olykor ennél is ritkább ellenőrzési dokumentumok (például működési engedélyek felülvizsgálatai).

Az outputok mérése már sokkal nehezebb feladat.

Például valamely bentlakásos intézményben, ahol idősök vagy gyerekek laknak, elég könnyű megszámolni a zuhanytálcák és kádak számát, és bőven elég azokat évente egyszer megszámolni. Ha viszont valaki arra kíváncsi, hogy piszkosak-e a lakók, hogy vajon milyen rendszeresen fürdenek, akkor a fürdéseket kell összeszámlálni, ami sokkal bonyolultabb feladat.

A szolgáltatási területen a hasonló mutatókat nem lehet egy évente egyszer kitöltendő adatlapon megválaszolni. *Hiteles, valós adatokat csak akkor lehet kapni, ha a közszolgáltatási eseményekről gyakorlatilag az esemény bekövetkeztének napján valamiféle írásbeli nyom, dokumentum, bizonylat keletkezik.*

A legjellemzőbb ilyen bizonylatok a különféle *eseménynaplók* – ám az eseménynaplók részletes, szabad szövegekben való kitöltése elképzelhetetlen időráfordításokkal és munkaerő-lekötéssel járna.

A tevékenységek számbavételét csak valamiféle egyszerű művelettel, durván: *elektronikus vagy kézi „strigulázással”* lehet megoldani. Ennek a strigulázásnak azonban van egy nagyon komoly előfeltétele, ami igen gyakran nem teljesíthető a hazai közszolgálati gyakorlatokban.

Nevezetesen az, hogy nemcsak az intézmény átfogó céljait és feladatait kell rögzíteni, hanem meg kell nevezni minden olyan részfeladatot is, amelyek a strigulázás alapkategóriáit kell hogy jelentse. Ez a feladatspecifikáció, ez a közszolgálatok szervezésének az egyik legnehezebb menedzseri feladata, ugyanis a részfeladatok meghatározásánál számos szempontot kell egyszerre érvényesíteni.

Egy bentlakásos intézmény ellátási részfeladatai kapcsán a következő szempontok jöhetnek szóba:

- *Meg kell nevezni a leglényegesebb részfeladatokat:* például feltüntetendő-e a fürdés, a kórházba való kísérés, a gyógyszerkiadás, a körömvágás, a látogató érkezése, a szabadidős programon való részvétel, a levegőztetés stb.
- Olykor a részfeladatok egymásra épülését, sorrendjét a „protokollok” betartását is bizonylatolni és naplózni kell, ellenőrizhetővé kell tenni például a kórházból visszatérő lakó számára az orvosi előírások betartását.
- Olykor a *sajátos kockázatokat megelőző, preventív részfeladatot* akkor is könyvelni, naplózni kell, ha az önmagában nem is túl jelentős – ilyen például a vérnyomásmérés.
- Olyan szakmai-szakértői becslések, szubjektív megítélések is lényegesek lehetnek, amelyek valóságát nehéz ellenőrizni: az étkezés mennyisége, a hangulat vagy az alvászavar.
- A pénzmozgásokkal is járó események naplózásakor biztosítani kell a pénzügyi és a szakmai bizonylatok összevethetőségét stb.

Mindezen szempontok együttes alkalmazásával lehet a megfelelő naplózási rendszereket kialakítani.

A naplók alkalmazása nem teljesen a közszolgálati menedzserek szabad döntése – bizonyos naplózási kötelezettségeket szabályok, törvények is előírnak. Ám ezeknek a központi előírásoknak leginkább csak akkor lehet érvényt szerezni, ha a naplók tartalmát, összevont számait az ellenőrző szerv olykor megnézi és átvizsgálja. Ilyen típusú ellenőrzés csak akkor lehet kellően erős, ha a szakmai és pénzügyi „könyvelés” egymás mellé illeszthető; illetve különösen akkor, ha a szakmai teljesítés igazolása valamiféle tételes finanszírozás, valamiféle közzásárlás alapja.

Leginkább az egészségügyi finanszírozás hasonlítható ehhez – bár ott a diagnózis, az input az alapja a Homogén Betegség Csoport (HBCS) alapú „német pontoknak”, viszont elvileg a protokollszabályozás részleteiben előírja a kötelezően elvégzendő részfeladatokat.

Az outcome jellegű mutatók alkalmazása kimondottan nehéz, komplikált és költséges feladat. A mutatók általában csak speciálisan az adott célhoz rendelt adatgyűjtések és igen gyakran elkülönült kutatások (például ismétlődő nagy országos jövedelmi, foglalkoztatási felvételek, elégedettségi vizsgálatok), vagy kutatási jellegű utánkövetések révén képezhetők (mondjuk egy alkohol- vagy drogtérápia eredményességét nem a program végén, hanem a kibocsátás után 3–6 hónappal érdemes felmérni, amikor az ügyfelek szétszéledtek az országban). Minthogy a kimeneti indikátorokat, de legalábbis közülük a legfontosabbakat nagy, rendszeresen ismétlődő reprezentatív kutatásokból a szociológiában szokásos változókészítés szabályai szerint lehet kinyerni, ezért sokan azonosítják az „indikátor” fogalmát a szociális helyzet valamiféle sajátosságát szociológiai eszközzel kimutató „változóval”. (Pedig ezek az indikátoroknak csak az egyik típusát jelentik – ez meglehetősen speciális, és csak keveseknek, a központi szinteken rendelkezésre álló indikátortípus.)

Ugyancsak megnehezíti az ilyen mutatók alkalmazását az, hogy gyakran kell a különféle adatforrásokból származó alapadatokat valamilyen statisztikai módszerrel egymás mellé illeszteni. Az üzleti élethez hasonlóan itt is elsősorban a belső adminisztráció és ügyvitel, a szakmai és pénzügyi könyvelés jelentheti a legmasszívabb alapokat a mutatók

képzéséhez, ám olykor kérdőíves kutatásokból, azok feldolgozásából, országos adatgyűjtésekből származó vagy szakirodalmi adatokat is figyelembe kell venni az adekvát mutatók előállításához. Ez azzal is jár, hogy az olykor bonyolult statisztikai apparátusok ereje, áttekinthetősége sérülhet.

Tökéletes indikátor nem létezik – de akkor is szükség van rájuk

Bármilyen indikátor alkalmazásával kapcsolatban felvethetők és fel is vetendők különféle nehézségek, problémák. Tökéletes mutatószámok nem léteznek, és elvileg is nehezen elképzelhető ilyenek létezése. A leggyakrabban felmerülő, legsúlyosabb gondok az indikátorok használatával a következők:

- *(Irrelevancia)* A mutatószám használata öncélú, nem fejez ki semmilyen lényegi tartalmat az adott politikával, intézkedéssel, projekttel kapcsolatban.
- *(Inadekvátság)* A választott mutatószám nem arról szól, nem annak a tényezőnek a sajátosságát fejezi ki, mint amire azt eredetileg szánták.
- *(Torz érdekelttség, félrevívó teljesítés)* Ha a teljesítményeket irreleváns vagy inadekvát mutatókkal akarjuk mérni, akkor a felelősök az ilyen indikátorok szerinti kedvező teljesítmények kimutatásában lesznek érdekeltek, és nem az eredeti célok megvalósításában.
- *(Torzult szakmai tartalmak)* Az előző probléma szélsőséges elfajulása az, amikor az indikátorok, az indikátorkészletek olyan teljesítmények felé orientálnak, amely produktumok ellentétesek alapvető szakmai, etikai, szakmapolitikai normákkal.
- *(Könnyű mérhetőség – a nehezen mérhető lényeg helyett)* A fenti torzulásokat gyakran előidézi az indikátorok használatára irányuló formális elvárás: a könnyen „letudható” indikátorok könnyen kiszorítják a lényegyet kifejező mutatókat.
- *(Nehéz mérhetőség, mérhetetlenség)* Gyakran előfordul, hogy egy-egy program egy-egy lényeges tényezője nehezen vagy mégúgy sem kvantifikálható, nehezen vagy egyáltalán nem mérhető a rendelkezésre álló eszközökkel.
- *(Méréstechnikai egyenlőtlenség)* Bizonyos körülményeket kemény, megbízható, könnyen mérhető indikátorokkal lehet leképezni (például inputok, költségvetési ráfordítások stb.), és pusztán emiatt az ilyen mutatók lényegesebbnek, fontosabbnak fognak tűnni a nehezen, nagyobb bizonytalansággal mérhető tényezőknél, akkor is, ha azok elvileg fontosabbak lennének.
- *(Költségesség)* Az előző esetnél lényegesen gyakrabban fordul elő az, hogy – bár elvileg lehetne mérni a lényeges tartalmakat – a mérési eljárás, az indikátorok képzése megfizethetetlenül költséges.
- *(Túlbürokratizáltság)* Még ennél is gyakrabban fordul elő az, hogy az indikátorok képzése, az indikátorok képzéséhez szükséges bizonylatolás, adminisztráció túl sok időt rabol el a szociálpolitikával foglalatosskodóktól – ahelyett hogy az alatt az idő alatt a szociális problémák megoldásán dolgoznának.
- *(Elidegenedettség)* A mutatók „bűvölete” olykor teljesen eltorzítja bizonyos ellátások, különösen a személyes szolgáltatások alapvetően elvárt szakmai normáit stb.

Mindezen problémák alapján nyugodtan lehet azt állítani, hogy minden indikátor, és annak bármiféle felhasználása mindig kritizálható, mindig kételyekkel kezelendő. Amiből az is következik, hogy bár az indikátorok akkor használhatók jól, ha valamilyen összehasonlíthatóság, összevethetőség céljából szttenderdek, ismétlődőek, hasonló tartalmakat fejeznek ki – ám ezzel együtt mindig és minden indikátor, indikátorkészlet továbbfejleszthető és tovább is fejlesztendő.

Az indikátorokkal szemben felmerülő kritikákból egyetlen következtetést nem szokás ma megvonni: nevezetesen azt, hogy a problémák miatt nincs is szükség az indikátorok alkalmazására. Ha ugyanis azt a banális hozzáállást képviseljük,

hogy bármilyen szociálpolitikai intézkedésnek, programnak, politikának csak akkor van értelme, ha az valamiféle pozitív változást eredményez, akkor ebből az is következik, hogy a változásokat, azok irányát mérhető, bizonyítékerejű instrumentumokkal, indikátorokkal is ki kell tudjuk fejezni.

Vagyis abból, hogy az indikátorokkal mindig mindenhol probléma van, általában nem arra a következtetésre szokás jutni, hogy nincs is szükség indikátorokra, hanem hogy adekvátabb, relevánsabb, a lényegeket jobban kifejező és jobban mérő mutatószámokra van helyettük szükség.

Mit mutatnak a számok?			
Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv Humán Erőforrás Fejlesztési Operatív Programok (HEFOP) 1.1. intézkedésének (alprogramjának) indikátorértékei (fő)			
	Programtervekben jelzett 2008-as célérték	Indikátorértékek (2007. március 31.)	Ebből: megváltozott munkaképességű személy
Programba bevont létszám	25 000	33 693	1 374
Programot sikeresen befejezők	20 000	19 784	781
Programot pozitív kimenetellel befejezők	10 000	10 920	497
Elhelyezkedettek száma	6 667	6 227	192

Forrás: www.nfu.hu

1. Ön szerint megfelelőek-e a program tényszerű körülményeinek és hatásainak mérésére közölt indikátorok? Miért gondolja így?
2. Hogyan értékeli magukat az indikátorértékeket? Miért?
3. Ön mit mért volna még? Milyen indikátorokkal?

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Próbáljon meg input- (bemeneti), output- (elvégzett munkák mennyiségét, minőségét kifejező) és outcome (eredmény-, hatás-) indikátorokat meghatározni a következő közpolitikai feladatokhoz, programokhoz:
 - népkonyha, szociális étkeztetés
 - postai csomagküldés
 - integrációs oktatási program
 - másodfokú építési hatósági feladatok
 - frekvenciagazdálkodás, frekvenciák kiosztása tévécsatornák között
 - munkaügyi átképzési programok

- lakhatási segély
 - komplex településfejlesztési program a saját lakóhelyén
 - helyi adók kivetése és beszédese stb.
2. Próbáljon meg olyan mutatókat kiválasztani és továbbfejleszteni az előbb választott témában, amelyek alapján az Ön által fontosnak tartott gyakorlatias célok (előző fejezet) megvalósulása megítélhető, mérlegelhető. Így próbáljon meg olyan mutatókat, indikátorokat megnevezni a választott területen, amelyek alapján megítélhető az adott feladat kapcsán
- a teljes körű hozzáférés
 - méltányosság
 - minőség
 - (költség)takarékosság
 - hatékonyság
 - produktivitás, gazdasági növekedés szolgálata stb.
3. Próbáljon meg olyan ügyviteli eszközöket (adatlapokat, naplóformát, bizonylatolási eszközöket) vázolni, amelyekkel a választott terület outputjai mérhetőkké tehetők!
4. Próbáljon meg olyan eszközöket (feldolgozási módszereket, egyszerűbb kérdőívet, elégedettségi vizsgálatot stb.) kidolgozni, amelyekkel a választott területen a fontosnak és relevánsnak tartott célok megvalósulása, a program eredményei és hatásai mérhetőkké tehetők!

Elkönyvelhetőség, ellenőrizhetőség, átláthatóság – „aktatologatás” a jóléti adminisztrációban

Ha nem vagyunk milliomosok, és mégiscsak arra vetemedünk, hogy szociálpolitikai, közpolitikai programokba, ellátásokba ártjuk magunkat, akkor el kell fogadnunk azt a tényt, hogy *mi a mások pénzét költjük akkor, amikor szociálpolitikát csinálunk*. Legjellemzőbben, elsősorban: *az adófizető polgár pénzét*, a köz pénzét költjük.

Ami alapvetően más helyzet, mintha a sajátunkat, netán személyes ismerősünk által, bizalmi alapon ránk bízott pénzt költenénk. Ha a magunk pénzét költjük, akkor nyugodtan hallgathatunk intuícióinkra, ötleteinkre, érzéseinkre, és olykor még értelmetlen csacsaságokra is jó dolog elkölteni némi pénzt, mondjuk, ha az akár értelmetlenül vásárolt tárgyat, afféle poénból barátunknak, családtagjainknak ajándékozzuk. És ugyancsak nincsen különösebb gond akkor, ha valaki irántunk érzett bizalmából bizza ránk a pénzét (gyakran így támogatnak például magánalapítványok vagy magánszemélyek is adományaikkal programokat): ő megbízik a becsületünkben, a ráérzésünkben, intuícióinkban, hogy mi jól fogjuk elkölteni a pénzét. Ám ezek ritka és rendkívüli helyzetek.

A legtöbb esetben nem érzelmek, személyes bizalmak alapján rendelkezünk a más pénze felett, hanem azért, mert aki a pénz felett rendelkezik, úgy véli, hogy mi azt a pénzt célszerűen, hasznosan, eredményesen, takarékosan és szakszerűen fogjuk elkölteni.

Igen ám, de hogyan tudhatjuk utólag is fenntartani azt a vélelmet – immár ítéletként, meggyőződésként –, hogy mi valóban úgy használtuk fel azt a pénzt?

Nos, erre az emberiség nem talált fel jobbat, mint *az írásbeliség alkalmazását*. Amikor „adminisztrációról” beszélünk, akkor fogalmilag elsősorban, általában az írásbeliség alkalmazásáról beszélünk, de bizonyos kultúrákban

(így az amerikaiban) az írásbeliség alkalmazásának kényszere mindenekelőtt a közfeladatokat ellátó, „állami emberek” kötelessége (az amerikai nyelvhasználatban a „kormányzat”, a „kormányzati szektor” fogalmát gyakran az „adminisztráció” fogalmával írják le).

Az írásbeliség kormányzati alkalmazását sokan afféle öncélú és rituális tevékenységnek írják le, amely rítusok során a kormányzati emberek egymásnak adnak munkát, vagy azért, hogy úgy tűnjön, mintha dolgoznának; vagy azért, nehogy kényelmetlenebb és fontosabb dolgokkal kelljen foglalkozniuk munkaidejükben. Ezt a hozzáállást fejezik ki az öncélú adminisztrációval gyakran lenézést, megvetést is kifejező szinonimaként alkalmazott *bürokrácia*, *bürokratizmus* kifejezések.

Nem tagadható, a kormányzati munkában gyakran előfordul, hogy az írásbeliség alkalmazásának, az aktagyártásnak és aktatologatásnak nincsen túl sok értelme, vagy legfeljebb szimbolikus és rituális jelentősége van. Ha azonban elfogadjuk azt, hogy a más pénzével el kell tudnunk számolni, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy valamilyen formában adminisztrálnunk kell magunkat.

A fontos események, történések papírra vagy elektronikus adathordozókra írott rekordokban való rögzítése, „bizonylatolása” olyan alapvető civilizatorikus közszolgálati értékek szinte egyetlen ismert érvényesítési módszere, mint:

- *Az elszámolhatóság* – A közszolgálatokban, szociálpolitikában dolgozóknak el kell tudni számolniuk azzal, hogy miképpen használták fel a rájuk bízott közpénzeket, közösségi erőforrásokat, ideértve a saját fizetett munkaidejüket is.
- *Az ellenőrizhetőség* – A fontos eseményeket, történéseket olykor rekonstruálni kell tudni, akár az elkövetett hibák és az el nem végzett feladatok felelősségének megállapítása – ennél gyakrabban a jövőre vonatkozó következtetések, tanulságok megvonása – érdekében. Ugyancsak az írott dokumentumok igazolhatják azt, hogy valaki megfelelt a rá vonatkozó normák, szabályok előírásainak a munkája során.
- *Az elkönnyelhetőség* – Az írott rekordok, bizonylatok célszerű rendezése, rendszerezése révén a belső szervezeti rendben el kell tudni helyezni az elvégzett feladatokat, azok forrásfelhasználását és az elért eredményeket, nem csupán egy-egy szűkebb szervezeti egységen belül, hanem összegezve, akár ágazati vagy államháztartási összegző rendszerekben is.
- *Az átláthatóság* – A helyzeteket, folyamatokat át kell tudni tekinteni annak érdekében, hogy racionálisan lehessen mérlegelni, dönteni akár a jelenkori helyzet megítéléséről, akár a következőkben elvégzendő feladatokról, teendőkről, azok irányáról és tartalmáról.
- *A politikai és a civil átláthatóság, az ellenőrizhetőség* – Az elvégzett munkát, annak eredményeit nem lehet titokban tartani, a szakmai, politikai és civil nyilvánosság számára biztosítani kell a betekintést, átláthatóságot, értékelhetőséget és ellenőrizhetőséget feltételeit. (Külső átláthatóságot persze leginkább csak akkor lehet megteremteni, ha belső használatra már áttekinthetők a folyamatok, események, eredmények, erőforrás-felhasználások.)
- *A bizonyítékalapú szakszerűség biztosítása* – Mindazokat az eszközöket, módszereket, amelyeket a korábbiakban a szakszerű, bizonyítékalapú szociálpolitika feltételeiként ismertettünk, csak a megfelelő hitelességű, érvényességű, minőségű írott dokumentumok alapján lehet alkalmazni.

Az adminisztrációs kötelmeket sokan pusztán külső és felesleges elvárásoknak való megfelelési kényszernek, alapvetően értelmetlen feladatnak tekintik. Ez tükröződik gyakran abban, hogy az adminisztratív feladatokat kizárólag a jogszabályokban vagy felsőbb vezetői utasításokban kötelezően előírtak teljesítésére szűkítik. Márpedig ha az itt jelzett értékekkel azonosul valaki, akkor a saját erkölcsi és szakmai érdekében is jó oka van arra, hogy a kötelezettségeken túl, a saját igényei és normái szerint is kialakítsa a saját munkáját segítő, alátámasztó adminisztrációt. Mindez azt is jelenti, hogy a munkát segítő adminisztráció rendjét a saját értékeknek, vállalásoknak, elköteleződéseknek megfelelő módon, kreatívan kell tudni kialakítani úgy, hogy a kialakított rendszer képes legyen a jogi és hivatali elvárásokat is teljesíteni.

Ez a fajta hozzáállás viszonylag általánosnak tekinthető a fejlett világ gazdasági életében. Az amerikai üzleti élet egyik legtekintélyesebb, legmagasabb szakmai pozíciója a „minősített könyvelő” („chartered accountant”) pozíciója. A könyvelők képzése e fejlett világban sok szempontból ismeretelméleti és filozófiai képzés: arra kell felkészíteni őket, hogy az adott szabályok, törvényi előírások keretein belül az üzleti filozófiáknak, sajátos céloknak és értékeknek megfelelő, azok megvalósítását szolgáló adminisztratív rendszereket alakítsanak ki ott, ahol alkalmazzák őket. Mindez ma már elvárás a hazai üzleti életben is, de csak nyomaiban van jelen a közszolgálati gazdálkodásban (így például elvárják azt, hogy legyen „számviteli politikája” minden közszolgálati intézménynek).

Azonban a közszolgálatokban, így a szociálpolitikában dolgozóknak nem árt folyamatosan szembesülniük azzal, hogy itt az intézmények legfontosabb feladata nem a pénz szabályos elköltése, hanem a közszolgálati, szociálpolitikai feladatok racionális, ésszerű ellátása.

Mindebben kétségkívül komoly szerepe van a pénznek is: minden szakmai feladat ellátása pénzbe kerül, és a másik oldalról is, csak annyi feladatot lehet ellátni, amihez rendelkezésre áll elég pénz, anyagi erőforrás is.

Mindebből az is következik, hogy a munkát segítő, a rituális követelményeknek való megfelelésen túl is hasznos adminisztratív rendszer csak olyan lehet, amely a gazdasági és szakmai eseményeket, történéseket egymással összhangban, egymás összefüggéseiben is racionálisan áttekinthetővé képes tenni.

Gondolkodjunk együtt! Beszéljük meg...

1. Tájékozódjon az Ön által jól ismert szociálpolitikai intézményeknél, szerveknél – hogyan zajlik le egy-egy szolgáltatás adminisztrációja, dokumentálása? Mi az, amit Ön fölöslegesnek, öncélú bürokratizmusnak tart?
2. Próbálja meg végiggondolni az adminisztráció egy-egy elemét! Válasszon ki egy részfeladatot, rész körülményt, gondolja végig, hogy mik lennének azok a fontosabb értékek és tartalmak, amelyeket elkönnyelhetővé, elszámolhatóvá, ellenőrizhetővé és átláthatóvá akarna tenni. Mindezek után találjon ki olyan dokumentációs megoldást, amely a jelenleginél kisebb időráfordítással, kevesebb papírral, de jobban alkalmas lenne a mérvadó események és történések írásban rögzítésére, „bizonylatolására”, és határozottabban lehetne általa biztosítani a fontos tartalmak, értékek megvalósulását!

A szociálpolitika – mint produktív, a nemzetek gazdagságához és jólétéhez hozzáadott értéket generáló tényező

Hosszú évtizedeken át a szociálpolitikára – sőt általában a kormányzati szektorra – úgy tekintettek, mint amely:

- védett a produktivitási kényszerektől, így a versenytől, a gazdaságilag is kifejezhető hasznok elérésére vonatkozó követelményektől;
- gazdasági értelemben „0 összegű játszma”, hiszen épp annyit költ el, mint amennyit előzőleg kivont a gazdaságból;
- a haszna leginkább közhangulatokban, közérzetekben, erkölcsi jól-érzésekben, morális és politikai igények kielégültségében mutatkozik.

Mindez olyan technikai formában is intézményesült, mint abban, hogy a kormányzati szektornak a GDP-hez való hozzájárulását a ráfordításokkal, a kiadásokkal szokás beszámítani – és nem azzal, hogy milyen produktumot, értéket hozott létre a szektor.

A globalizáció viszonylag hamar kikezdte ezt a hozzáállást, hiszen nyilvánvalóvá vált, hogy a globális gazdasági verseny nemcsak vállalatok, gazdálkodók, hanem országok között is zajlik, olyan területeken például, mint hogy egy-egy ország

- milyen iskolarendszert működtet, mennyire versenyképes tudással bocsátja ki a fiatalokat az oktatási rendszerből;
- milyen gazdasági infrastruktúrával rendelkezik, milyenek az utak és a vasutak, mennyi idő alatt lehet eljutni az országhatárokig, milyen a távközlési és telefonhálózat, mekkora az internetet használók aránya;
- milyen fiskális környezetet teremt a vállalkozások számára, mekkora adók és elvonások terhelik a gazdálkodókat;
- milyen kedvezményekkel segíti a vállalatokat a felnőttképzésben vagy éppen a munkavállalókat a földrajzi és társadalmi mobilitásban;
- miképpen támogatja a kutatási, technológiafejlesztési, K+F szektort, mennyire ösztönzi az egyetemi és kutatóintézményeit a találmányok, fejlesztések, innovációk alkotására stb.

Az országok, kormányok, kormányzati intézmények közötti verseny azonban nem kizárólag a szakpolitikák bölcsességében vagy a politikai elszántságban és akaratan megnyilvánuló verseny. Természetesen egy állam akkor képes a gazdaság versenyképességéhez hozzájárulni, ha a kormányzati szektor általában is képes a gazdaság növekedéséhez, a növekvő értékteremtéshez hozzájárulni. Ebből a felvetésből származik az a felismerés, amely az Európai Uniót a lisszaboni stratégia kialakításához és elfogadásához vezette, és amely döntő hangsúlyt helyezett a foglalkoztatás bővítésére. Egy ország gazdasági produktumában, fejlődésében döntő kérdés az, hogy abban az országban a lakosság mekkora hányada dolgozik, hány ember állít elő értéket. Hiszen minden egyes ember által létrehozott érték, minden ember produktív, értékteremtő munkája az ország gazdasági teljesítményét javító többlet-hozzájárulás.

Ez a váltás alapvető szemléletbeli fordulatot hozott a jóléti politikákban is. A fordulatot megalapozta az a tény is, hogy a fejlett országok legszegényebb rétegei között egyre nagyobb arányt tettek-tesznek ki az elvileg munkára képes, aktív korú, ámde önálló jövedelemmel, munkával nem rendelkező emberek (és az ő gyerekeik). Számukra a hagyományos ellátórendszerek nem képesek megfelelő szintű szociális biztonságot teremteni, nem kizárólag amiatt, hogy a csökkenő számú foglalkoztatottól elvont jövedelemből nem lehet a növekvő számú ellátandónak tisztes szintű ellátást biztosítani. Hanem a miatt a hagyományos szociálpolitikai hozzáállás miatt sem, amely alapvető és gyakorlatilag kizárólagos feladatának azt tekintette, hogy az önálló jövedelemmel, munkával nem rendelkező, önmaguk megfelelő életszínvonalát biztosítani nem képes embereknek a gazdaságból, a jövedelemtermelőktől elvont pénzek újraelosztásával pótolja-helyettesítse a kiesett jövedelmeiket.

Az „új” szegénység enyhítésére irányuló megfelelő politika egybeesett azzal a törekvéssel, hogy a jóléti politika járuljon hozzá az adott ország gazdasági fejlődéséhez, növekedéséhez. Ha sikerül a munkaerőpiacról kieső embereket nagyobb arányban visszajuttatni a munkaerőpiacra, akkor ez egyszerre csökkenti a szegénységet, azaz a legsúlyosabb társadalmi hátrányokkal küszködő, kirekesztődés által veszélyeztetett és kirekesztett embereknek nyújt megfelelő, adekvát jóléti támogatást – miközben hozzájárul ahhoz, hogy több érték keletkezzen az országban.

Vagyis ha a jóléti ellátásokkal, politikákkal szemben a foglalkoztatás bővítésében való részvállalást is elvárjuk, akkor ezzel a jóléti ellátásokat is az adott ország gazdasági növekedését segítő, támogató produktív tényezővé tesszük.

Ez a produktivitási elvárás új hangsúlyokat és szakmai normákat vezetett be a szociálpolitika gyakorlatában. Ilyen új prioritásként kell értelmeznünk

- az *aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök* jelentőségének növekedését, ideértve a felnőttképzés, az „egy életen át tartó tanulás” hangsúlyossá válását;
- az „*aktív idősor*” („*active ageing*”) politikai intézkedéseit annak érdekében, hogy az idősebb munkavállalók tovább maradjanak munkában;
- a *női esélyegyenlőség munkaerő-piaci politikáinak* kiemelt jelentőségüvé válását, ideértve a szülés után a munkaerőpiacra való visszatérést támogató intézkedéseket, és a függő helyzetű családtagok (elsősorban a kisgyerekek) napközbeni gondozásában való jelentősebb állami-társadalmi szerepvállalást;

IV. Akkor most mire figyeljünk? Hogyan csináljunk szociálpolitikát?

- *a tartósan beteg, fogyatékos, csökkent munkavállalási képességű embereknek a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedéséhez nyújtott támogatások, így az akadálymentesítési programok, a speciálisan átalakított technikai eszközökhöz (például vakoknak „beszélő” számítógéphez) való hozzáférést támogató, speciális szállítószolgáltatokat működtető programok;*
- *a szociálpolitika aktív szerepvállalását az elmaradott, depressziós térségek, települések, lakókörnyezetek fejlesztését célzó vidékfejlesztési, területrehabilitációs programokban;*
- *a szociálpolitika aktív szerepvállalását a földrajzi, foglalkozási és társadalmi mobilitást támogató intézkedésekben, akár a tömegközlekedést kiváltó közösségi közlekedési feltételek megteremtésében;*
- *azt az elvárást, hogy a szociálpolitikai támogatások minél kisebb ellenőrző hatást fejtsenek ki a munkavállalásra, ne fejtsen ki munkakereslet-csökkentő hatásokat;*
- *olyan új támogatási célcsoportok és prioritások követését, mint hogy a hátrányos helyzetű embereket foglalkoztató munkaadók számára a foglalkoztatást olcsóbbá tevő, a hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazása iránti keresletet növelő támogatások is bekerültek a szociálpolitika eszköztárába;*
- *olykor maga a szociálpolitika vállal szerepet olyan szervezeti innovációk, új típusú foglalkoztatási formák kimunkálásában (például nonprofit vállalkozások, távmunkára berendezkedett vállalkozások, szövetkezetek stb.), amelyek a másképpen munkához, keresethez nem jutó emberek számára is munkát, jövedelmet, pénzkereseti lehetőséget képesek biztosítani.*

A sikeres munkaerő-piaci elhelyezkedést elősegítő, a munkaerőpiacot befogadóbbá tevő politikák kétségkívül eleget tesznek a produktivitási elvárásoknak. Azonban azzal is számot kell vetni a szociálpolitikában, hogy a tartós munkanélküliségből kivezető utak olykor hosszabbak, áttételesebbek annál, mint hogy azonnal és egyszerre lehessen valakit munkához segíteni. A sikeres elhelyezkedésnek gyakorta előfeltétele az, hogy a munkát keresőnek

- legyen kellő önbizalma, önbecsülése, higgyen abban, hogy ő mások által is elismerten értékes ténykedést tud végezni;
- legyen motivált, akarjon dolgozni és jobban élni, bízson abban, hogy erre vannak esélyei;
- ügyesen és rámenősen keressen magának munkát, ehhez tegyen szert megfelelő ismeretekre arról, hogy hol milyen munkalehetőségek vannak, mit kell tennie azért, hogy meg is szerezhesse az elérhető munkát;
- legyen eléggé kudarcűrő akkor, ha az első kísérletei „nem jönnek be”, és legyen képes tanulságokat leszármni a kudarc okairól;
- meg kell oldania olyan egészségi, családi, gyermeknevelési problémákat, amelyek megoldása nélkül nem tudhat munkát vállalni;
- tegyen szert olyan tudásokra, képességekre és végzettségekre, amelyek révén inkább és jobb munkák megszerzésére nyílik lehetősége stb.

Mindezen munkavállalási előfeltételek előteremtése (amit gyakran neveznek a „foglalkoztathatóságot” javító támogatásoknak, szolgáltatásoknak) egyfelől a hagyományos szociális munka, szociális segítségnyújtás eszközeinek alkalmazását jelenti – ugyanakkor azzal a határozott céllal, hogy általuk az ügyfél közelebb kerülhessen a munkaerőpiacokhoz. Vagyis a produktivitási elvárások ennyiben a hagyományos szociálpolitikai beavatkozásokra is egyre inkább kiterjednek.

Manapság azonban ennél még tovább haladtak a produktivitási elvárások a jóléti politikákban. Egyre világosabb lett az, hogy nem elégséges a hagyományos szociálpolitikai területeken, a hagyományos ellátási formákon belül produktívnak lenni, hanem a különféle ellátások célszerű kombinálásával, együttes és összehangolt „integrálásával” lehetséges érdemben hozzájárulni a nemzetek jólétéhez, gazdaságához.

Az előző példánál maradva, sokan eltúlzott várakozásokat fűztek ahhoz, hogy az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatásokkal fel lehet javítani annyira a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztathatóságát, hogy ez önmagában is elég lesz ahhoz, hogy munkát találjanak. Ezzel az eltúlzott optimizmussal szemben manapság a foglalkoztathatóságot segítő szolgáltatási szektor fejlesztése helyett sokkal inkább olyan „befogadó munkaerő-piaci politikákat” szorgalmaznak, amelyek egyszerre, egymással összehangoltan alkalmazzák:

- a hátrányos helyzetű emberek iránti munkakeresletet ösztönző politikákat, ideértve az olyan szervezetek létrehozását és támogatását, amelyek értéket teremtő munkakörben képesek alkalmazni a hátrányos helyzetű embereket is;
- azokat a pénzügyi támogatási eszközöket, amelyek az alapvető jövedelmi garanciák érvényesítése mellett is ösztönzik a munkavállalást és a keresőfoglalkozás elfogadását – például a munkaviszony mellett igénybe vehető olyan támogatásokkal, amelyek, bár kisebb összegűek azoknál a segélyeknél, amelyeket az kap, akinek semmilyen más jövedelme nincsen, de még akár kis összegű, részmunkaidős munkakereslet mellett is, a támogatásokkal együtt nagyobb jövedelmet eredményeznek a munkán kívül realizálhatónál;
- azokat a szolgáltatásokat, amelyek hathatósan bátorítják és segítik az embereket a munkakeresésben és a munka elvállalásában (figyelembe véve azt, hogy általában nem lehet az embereknek „munkát adni”, azt mindenkinek magának kell keresnie);
- azokat az egyéb problémák megoldásához nyújtott támogatásokat, szolgáltatásokat, amelyek leküzdése lehetetlenné teszi, vagy jelentősen meggátolhatja a munkába állást (például alkohol- és drogaterápiák, pszichológiai-pszichiátriai terápiák, gyermekgondozás, beteg hozzátartozó otthoni gondozása, alapképességek és képzettségek megszerzése, szakmai képzés stb.).

Mindezen fejlemények a produktivitási elvárásokat a munkába állás támogatásánál általánosabban, kiterjesztettebben is érvényesítendőek a jóléti ellátásokban, szolgáltatásokban. Ezen elvárásokat két döntő követelményben foglalhatnánk össze.

Értéket a pénzért!

- A szociálpolitikáról, annak ellátásairól, szolgáltatásairól hosszú időn át leginkább csak a ráfordításait, az inputjait volt szokás követni, mérni, értékelni – amint hosszú időn át az elvárások is leginkább arra irányultak, hogy a jóléti rendszerek „foglalkozzanak a problémákkal”. A produktivitási kényszerek lényegében úgy is megfogalmazhatók, hogy manapság már nemcsak foglalkozni kell a problémákkal, hanem lehetőleg meg is kell oldani minél többet közülük. A szociálpolitika eredményorientáltsága, ha úgy tetszik, produktumorientáltsága egyre általánosabb, ámde messze nem egyértelmű követelmény, hiszen – általában sem, de bizonyos részterületeken meg különösen – nem könnyű pontosan meghatározni azt, hogy mi is a produktum, mi is az eredmény. Mondjuk, teljes tévedés lenne azt hinni, hogy bármilyen idősellátás eredményeképpen kevésbé lesznek idősek az idősek; vagy akár azt is, hogy bármilyen fogyatékosellátás, rehabilitáció eredményeképpen kevésbé lesznek fogyatékosok a fogyatékos emberek (fogyatékoságnak ugyanis éppen a megváltoztathatatlan, végleges egészségi károsodásokat szoktuk nevezni).
- A szociálpolitikával, a jóléti ellátásokkal szemben mégis jogos és bárki által ellenőrizhető, követhető elvárás az, hogy ha szándékuk és törekvésük szerint a társadalomban általában – vagy bizonyos, magas kockázatú csoportjai körében – csökken a szegénység;
- ha általában – vagy bizonyos alacsony foglalkoztatottsági szintű csoportjai körében – nő a foglalkoztatottság;
- ha általában – vagy az iskolázatlansággal jellemezhető csoportok körében – több gyerek jut el érettségiig, jó keresetű munkahely betöltésére feljogosító végzettségig;
- ha többen férnek hozzá jó minőségű ivóvízhez, komfortos lakáshoz, kevesebben élnek fedél nélkül, nem megfelelő lakásban;

- ha az elvileg ellátásokra jogosultak köréből ténylegesen is többen jutnak hozzá azokhoz a javakhoz, szolgáltatásokhoz, jogokhoz, ami elvileg is járna nekik stb.;

enyhíteni akarnak bizonyos hátrányokat, akkor abban érdemi javulásokat eredményezzenek, tényleges jóléti hasznokat, értékeket produkáljanak. A szociálpolitikai szakembereknek persze annyival többet kell tudniuk a politikusoknál, a közvéleménynél, hogy a fentebb jelzett elvárások csak álmok és vágyak akkor, ha abban reménykedünk, hogy bármilyen jóléti, szociálpolitikai eszköz alkalmazása – mintegy varázsütésre – előállíthatná a fentebb vázolt eredményeket. Hogy ilyen eredmények előálljanak, ahhoz olykor nehéz és hosszú utakat kell megtenni, mintha valami létra fokain vagy lépcső grádjain haladnánk fölfelé. Hogy miképpen lehet akár csak beazonosítani a nagy célokhoz vezető, olykor kacsaringós utakat, miképpen lehet meghatározni, követni, értékelni a részeredményeket – nos, ezek meghatározása nagyrészt maga a szociálpolitikai rendszer, a szociálpolitikában dolgozó szakemberek és a szociálpolitikával érintkező ügyfelek, érdekképviselők, politikai, szakpolitikai és társadalmi érintettek közös és nehéz feladata. Mindebben semmi különös, semmi meglepő nincsen: minden szakterület, szakma maga szokta meghatározni az elvégzendő munkák tartalmait, minőségi kritériumait, elbírálási szempontjait.

Annyiban persze – ha nem is meglepő, de legalábbis – újdonság a szociálpolitika számára az, hogy a szakma gyakorlásának részeként nem csupán a problémák beazonosításának mikéntjével, a problémával való foglalatosság normáival kell szakmai követelményként foglalkoznia, hanem a problémák megoldásával, a megoldások részeredményeivel, a részeredmények egymásra épülésével és a különféle utaknak, eszközöknek az általános elvárásokhoz való hozzájárulását is mérlegelnie kell a megfelelő politikák, intézmények, intézkedések és módszerek alkalmazásakor.

Vállalni és vállalkozni!

Az eredményre való törekvés, a megoldások keresése, a célok érdekében a rendelkezésre álló eszközök, források kombinációinak innovatív, szellemes alkalmazása az üzleti életben a vállalkozókhoz, a vállalkozásokhoz kötődő sajátosság.

Manapság a szociálpolitikában is sok szempontból az üzleti szférához hasonló a helyzet. Az egyre pontosabban kirajzolódó célokhoz egyre sokszínűbb, szélesebb színű eszközkészletek állnak rendelkezésre – ám az egyes részelemek kombinációinak, összehangolásának komplex, egymással összefüggő módszerei egyelőre nem alakultak ki.

Aki tehát manapság szociálpolitikával foglalkozik, annak „vállalkoznia” kell arra, hogy a rendelkezésre álló lehetőségeket, eszközöket, módszereket a lehető legcélszerűbb, leginkább eredményre vezető kombinációkban próbálja meg alkalmazni. Ezt a vállalkozói attitűdöt különösen erősíti az, ha embereket, közösségeket a munkaerőpiacokon, a piacokon való elhelyezkedésben, térfoglalásban, a piacokon is boldogulni képes szervezetek, vállalkozások alapításában és működtetésében kell segíteni – azaz, ha úgy tetszik, „menedzselni” kell őket abban, hogy találjanak boldogulást a piacokon.

A szociálpolitikai „vállalkozók” dolga azonban még nehezebb, mint az üzleti vállalkozóké. A gazdasági életben ugyanis a vállalkozó saját maga viseli a kockázatokat, saját maga dönt arról, hogy mit kockáztat – és saját maga viseli a felelőségeket is döntései következményeiért.

A jóléti rendszerek vállalkozói, menedzserei (legyenek ők akár országos rendszerek, helyi intézmények vagy a velük kapcsolatban álló ügyfél „menedzserei”) nem a saját bőrüket viszik a vásárra, nem a saját eszközeiket, vagyonukat kockáztatják, és legfeljebb közvetetten viselnek felelőséget a beavatkozások következményeiért.

A jólét, a szociálpolitika továbbra is közügy, mindenkire tartozik. Emiatt a szociális-jóléti vállalkozók – szemben az üzleti vállalkozókkal – nem hallgathatnak pusztán intuícióikra, ráérzéseikre, fantáziájukra. Ők minden döntésüket meg kell hogy tudják védeni, nekik érvelniük és vitázniuk kell álláspontjuk kifejtésekor, meggyőződésük védelmekor. Ehhez pedig vállalniuk kell magukat. Vállalniuk kell világnézetük, értékeik képviselését egy demokratikus, sokféle értéket és világnézetet magában foglaló sokszínű közegben, és vállalniuk kell szakmai meggyőződéseiket,

okfejtéseiket, levezetéseiket egy sokszínű, sokféle attitűdöt és szakmai orientációt magában foglaló szociálpolitikai szakmai közegben.

Ehhez nem elég a szakmai tudás, ehhez bátorság, kiállás, elkötelezettség és hitelesség is kell – no meg a szakmai fogások ismeretén túl, együtt is kell tudni működni mindazokkal, akikkel amúgy is megkerülhetetlenül együtt kell működni.

A jólét és a jóléti állam átalakulásának főbb trendjei: merre tovább?

Nagy kockázat bármit is mondani a jövőről. Különösen nagy kockázat bármit is mondani a szociálpolitika jövőjéről, így, 2009 közepén, amikor a világ gazdasága és társadalmi-politikai berendezkedése is nyilvánvalóan válságban, átalakulóban van, és nemhogy a szociálpolitika jövője nehezen felmérhető, de még az is, hogy milyen környezetben kell majd az elkövetkezőkben szociálpolitikát művelni.

Ha arra nem is vállalkoznánk, hogy a változások irányát megjósoljuk, arra talán igen, hogy a várható változások főbb tényezőit, dimenzióit megkíséreljük számba venni. Vagyis a következő tendenciák feltételezhetők:

- A világgazdaság spontán, önszabályozó ereje a válság hatására megrendült, ez általában felerősítheti a piacokat szabályozó, a fogyasztókat védő, sőt vélhetően a piacokba fiskális és gazdasági eszközökkel közvetlenül is eltérítő hatású állami beavatkozások jelentőségét.
- Ezen belül is várhatóan tovább fog nőni a nemzetközi szervezetek, így az EU szabályozó ereje és hatalma – ugyanis a nemzetállami keretek között működő kormányoknak csak igen korlátozott lehetőségük van a határokon átnyúló, globalizálódott, multinacionális vállalatok, gazdasági szereplők szabályozásában.
- Az a posztindusztriális fejlődés, amelyet az évezred első feléig a multinacionális birodalmak által dominált szolgáltatói ágak (pénzpiac, média, internet stb.) „húztak előre”, vélhetően jelentősen átalakul, várható az emberek jólétét anyagi eszközökkel is befolyásoló (személyi szolgáltatások, turizmus, vendéglátás, szépségipar, egészségipar stb.), illetve a lokális jellegű szolgáltatások előretörése.
- A „virtuális” pénzpiaci és médiavalósághoz képest ismét felerősödik a „reálfolyamatok” és az árutermelő ipari-mezőgazdasági ágak jelentősége, ami jelentős átrendeződést hozhat a világgazdaságban, egyre komolyabb tényezőként kell számolni a gyorsan fejlődő ipari nagyhatalmakkal – elsősorban Kínával, kevésbé Indiával, Indonéziával, Törökországgal és más „feltörekvő gazdaságokkal”.
- A világgazdaság átrendeződésében komoly és egyelőre kiszámíthatatlanul befolyásoló tényező mind a fejlett, mind a gyorsan fejlődő iparinagyhatalom-országok energiafüggősége – ami az előzőek mellett felerősítheti az energiaexportőrök globális befolyását is.
- A gazdasági hatalom átrendeződése érzékenyen érintheti a politikai hatalmi viszonyokat, és megváltoztathatja a Föld igen törékeny biztonságpolitikai egyensúlyát is.
- A gazdasági és politikai átrendeződéssel megállíthatatlanul együtt jár a globális „jövés-menés”, a migráció intenzívebbé válása.
- Ez a jövés-menés egyelőre kiszámíthatatlanul hat a demográfiai viszonyokra: egy sokszínű, sokvallású, sokféle normákat keverő világban változhatnak az együttélési (családi) és gyerekvállalási minták, emiatt változhatnak a reprodukció és a népesedés alapvető trendjei is.
- Mindeközben megállíthatatlanul nő az idősök aránya a társadalomban, ami egészen bizonyosan átrajzolja a politikai választások kimeneteit (a belátható időben az újraelosztástól erősen függő nyugdíjastársadalom fogja eldönteni a választásokat), ennek megfelelően a választásokon nyeresre esélyes politikák arculatát, de komoly változásokat eredményezhet a munkaerőpiacokon és a szociálpolitikai ellátások ügyfélkörében is.

- Mindezekre a változásokra nem lehet kizárólag a jelenleg adott technikák, technológiák adottságainak változatlansága mellett számolni – a tudomány, a technológiai fejlődés igencsak meglepő fejleményekkel befolyásolhatja már a közeli jövőben is a világ sorsát, különösen olyan területeken, mint a környezettechnológia, az orvoslás és géntechnológia, a bio- és nanotechnológia, a kommunikáció stb.

A várhatóan alapvető gazdasági, politikai és társadalmi átrendeződések hatására változások várhatók a szociális problémák „természetében” is:

- Akár az egyre egészségesebb „fiatal öregek” aktivizálása, akár az önmaguk ellátására képtelen „nagyon öregek” ellátása dolgában a jelenlegi nyugdíjrendszerek és idősellátási gondozó-ápoló rendszerek alkalmatlanná fognak válni az idősokkal kapcsolatban felmerülő gondok enyhítésére.
- A gyors változások sokak számára átláthatatlanná, kiszámíthatatlanná válása mellett számos félelem és frusztráció jelenhet meg szociális problémaként, különösen várható az, hogy a „könnyű és gyors tájékozódást” ígérő előítéletek, rasszizmusok, idegengyűlöletek és bűnbakképzések, valamint a hasonló alapokra épülő társadalmi radikalizmusok egyre komolyabb szociális problémává lépnek elő.
- A csökkenő létszámú gyerekek tanulási esélyeinek javítása döntően befolyásolja azt, hogy egyes országok mennyire jöhetnek ki sikeresen a változásokból – itt különös gondot jelenthet az, hogy az általánosan csökkenő gyerekszám mellett továbbra is népesebb gyerekszám a jellemző a szegény családok körében (akik között felülreprezentáltak a hátrányos helyzetű településeken élők, az etnikai kisebbségek – amit erősíthet a bevándorlás hatása is). Tehát a szociális gondokon túlmutatóan az országok versenyképessége dolgában is elsődleges kérdéssé válik a gyerek-szegénység és a szegénységben élő gyerekek továbbtanulási esélyeinek javítása.
- A foglalkoztatottság javítása, a „befogadóbb munkaerőpiacok” megteremtése kiemelt jelentőségűvé teszi azon csoportok dinamizálását, mobilizálását, akik jelenleg nem, de némi rásegítéssel alkalmassá tehetők értéket teremtő munka végzésére (hátrányos helyzetű településeken élők, képzetlenek, kisgyereket és más gondozásra szoruló családtagot ápoló nők, betegek és fogyatékosok stb.).
- A problémák megoldásának függvényében egyre komolyabb gondot okozhat a fejlett társadalmak kirekesztődési folyamatainak konzerválódása, a „kasztosodás”, a földrajzi és társadalmi mobilitás bemerevedése, „lefagyása”.

Hogy milyen reakciók, válaszok születhetnek a jóléti rendszerekben akár a gazdasági-politikai, akár a társadalmi-szociális helyzet változásaira – nos, ebben az előzők bizonytalanságai mellett még bizonytalanabb változásokra készülhetünk fel. Ilyen várható változások, fejlemények lehetnek:

- A jólét is globalizálódik, várható a nemzetközi szervezetek intenzívebb szerepvállalása a jóléti problémák enyhítésében.
- Ez a nemzetközi szerepvállalás a fejlett országok körében elsősorban a szabályozási eszközök harmonizálását jelentheti, a források globális újraelosztásában a fejlett országokból (így Magyarországról is) intenzívebben kivont forrásoknak a fejlődő országokban (így mindenekelőtt a legszegényebb afrikai országokban) történő újraelosztása várható.
- A nemzetállamok közvetlen jóléti szerepvállalása, a nemzeti szintű jóléti újraelosztás mértéke várhatóan csökken, amit vélelmezhetően valamelyest ellensúlyoz a kutatási-fejlesztési, oktatási, területfejlesztési, gazdaságélénkítési kérdésekben való, a szociális problémákkal küzdő csoportokra is célzott újraelosztás.
- A szociális kérdésekben korábban monopolhelyzetű állam, a „jóléti állam” eszményét egyre inkább átveszi a „jóléti társadalom” eszménye, amelyben
- (talán) nő a civil szervezetek szerepvállalása és a vállalatok társadalmi felelősségvállalása;
- (és szinte bizonyosan) nő az öngondoskodás, az egyének, családok, informális közösségek jóléti szerepe, ideértve a piacon megvásárolható szociális javak, szolgáltatások jelentőségének növekedését.

- A közvetlenül ellátó-szolgáltató jóléti állami szociálpolitika helyét egyre intenzívebben veszi át az az „indirekt jóléti kormányzást” megvalósító állam, amelyben fontosabb szerep jut a szabályozó (így piacsabályozó, fogyasztóvédő), a finanszírozó, szolgáltatásvásárló állami funkcióknak és a fiskális ösztönzőknek.
- Az új eszköztár alkalmazása átrajzolja a jólétet befolyásoló hatalmi tényezőket és a közöttük zajló hatalmi/érdek-képviselési játszmák forgatókönyveit, dramaturgiáit – változások várhatóak tehát a civil kontrollok, a társadalmi viták és dialógusok tartalmában, kereteiben, játékszabályaiban.
- Ami jó esetben valóban több embert tesz képessé arra, hogy képes legyen önmagát és családját eltartani – rosszabb esetben egyszerűen csak kiélezi a társadalmi feszültségeket, az „osztályharcot”, és minden államot arra készíti, hogy minden „spontán” változással szembefordulva igyekezzen visszatérni a korábbi szerepeibe és funkcióiba.
- Ezt a visszatérést sokan kívánatosnak, megkerülhetetlennek és szükségesnek is tartanak;
- ám ha az alapvető viták nem vezetnek racionális, ésszerű válaszokhoz, hanem parttalan vitákba sodródnak – akkor a szociálpolitikára leselkedő legnagyobb veszély az, hogy nem a problémák megoldására fog berendezkedni, hanem inkább szép szavak és ígéretések propagandáit, „szavazatvásárlási” és „hangulatjavító” intézkedések, népszerűséget hajhászó populizmusok világát fogja jelenteni. (Remélhetőleg nem, de mégis, hátha... – a jelenkori fejleményeket figyelve nem elképzelhetetlenül.)

Röviden összefoglalva: Minden bizonytalan, a fene se tudja.

Egyetlen dolgot bizonyosan tudhatunk: izgalmas idők várnak ránk a szociálpolitikában.

Egy rossz hír meg egy jó – és ez a kettő történetesen ugyanaz...

Rossz hír; hogy nem lehet a szociálpolitikához recepteket adni. Könnyű lenne a szociálpolitikával foglalkozók dolga, ha előre rögzített, kiszámítható szabályokat kellene csak követniük, ha legfeljebb az előre megadott szabályok betartásáért kellene felelősséget vállalniuk. Kevés gonddal járna ekkor a szociálpolitika művelése, a szakma gyakorlása.

Jó hír; hogy nem lehet a szociálpolitika műveléséhez recepteket adni. Ha lehetne, akkor unalmas, betanított munka lenne a szociálpolitikával való foglalatosság. Akkor nem kellene szociálpolitikát kutatni, kísérletezni, és nem is kellene egyetemen képezni azokat, akik ilyesmivel akarnának hivatásszerűen foglalkozni. Hál’ istennek, a szociálpolitika izgalmas kaland, olyan hivatás, amelyben lehet és kell is többet tudni, bátrabban vállalni azt, ami helyes és jó.

Ehhez kívánt eszközöket, megfontolandó szempontokat és ismereteket nyújtani ez a könyv.

És ehhez próbált ez a könyv kedvet is csinálni, elkötelezettséget és elhivatottságot is erősíteni.

8. fejezet - Bibliográfia

Bibliográfia

A Bakke-ügy, avagy igazságtalanok-e a kvóták? *Beszélő*, 1996. május, 9–16. old.

A Beveridge terv. (1943): Budapest, Keresztes (Mihelics V. szerk.)

Alatas, V.–Cameron, L. (2003): The impact of minimum wages on employment in a low-income country: an evaluation using the difference-in-difference approach. *The World Bank Group Policy Research Working Paper*, No. 2985, Washington D.C., February

Alcock, P.–Erskine, A.–May, M. ed. (2003): *The student's companion to social policy*. Blackwell. *The Swedish National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions.* (2005)

Allum, P. (1995): *State and Society in Western Europe*. Cambridge, Polity Press

Almási M. (1998): *Üveggolyó. Az ezredvég globális játszmái*. Budapest, Helikon Kiadó

Andor M. szerk. (2001): *Romák és oktatás*. Iskolakultúra-könyvek 8. Pécs. <http://mek.oszk.hu/01900/01964> – utolsó látogatás: 2009. április 13.

Andorka R. (1987): *Gyermekszám a fejlett országokban*. Budapest, Gondolat Kiadó.

Andorka R. (1992): A rendszerváltás szociálpolitikai problémái. *Valóság*, 1992/7.

Andorka R. (1996): A társadalmi egyenlőtlenségek növekedése a rendszerváltás óta. *Szociológiai Szemle*, 1996/1. <http://www.socio.mta.hu/mszt/19961/andorka.htm> – utolsó látogatás: 2009. április 13.

Angelusz R. (2000): Rétegződés és láthatóság. In *Írások Huszár Tibor 70. születésnapjára*. Budapest, ELTE Szociológiai és Szociálpolitikai Intézet. (Iványi E.–Solymosi Zs. szerk.) 7–25. old.

Anheier, H. K.–Seibel, W. (1993): A nonprofit szektor és a társadalmi átalakulás. *Európa Fórum*, 1993/3. 22–37. old.

Atkinson, A. B. (1993): *Beveridge, the National Minimum, and its' Future in a European Context*, Welfare State Programme Discussion Paper 85. London, London School of Economics

Aust, A.–Arriba, A. (2004): Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990's: towards „activation”? *ESPA Working Papers*, No. 345.

Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life. (2007) Paris: OECD

Baker, M.–Gruber, J.–Milligan, K. (2005): *Universal Childcare, Maternal Labor Supply, and Family Well-being*. NBER Working Paper No. 11832.

Baker, M.–Gruber, J.–Milligan, K. (2006): *What Can We Learn from Quebec's Universal Childcare Program?* Howe Institute E-brief, February 1.

Balchin, P. (1996): *Housing policy in Europe*. Routledge

Baldock, J.–Manning, N.–Miller, S.–Vickerstaff, S. ed. (1999): *Social Policy*. New York, Oxford University Press Inc.

Bálint M. (2005): *A magyar családtámogatási rendszer egyes elemeinek munkaerő-piaci hatásai*. Szakdolgozat. Veszprémi Egyetem.

- Balogh G. (2006): Az információs társadalom komponensei. In *Az információs társadalom dimenziói*. Budapest, Gondolat–INFONIA. (Balogh G. szerk.) 126–136. old.
- Bánfalvy Cs. (1997): *A munkanélküliség*. Budapest, Magvető Kiadó
- Barr, N. (1998): *The Economics of the Welfare State*. 3. kiadás, Oxford University Press
- Barr, N. szerk. (2007): *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában*. (1998) Budapest. *Pension at a Glance*. Paris. OECD
- Bartal A. M. (1999): *Nonprofit alapismeretek kézikönyve*. Budapest, Ligatúra Kiadó
- Bartha A.–Klauber M. (2000): *Az M5-ös autópálya gazdasági hatásvizsgálata*: alaptanulmány. KOPINT-DATORG
- Bartha A.–Klauber M. (2001): *Regionális fejlődés és autópálya*. KOPINT-DATORG
- Bartus G. (2006): A fenntartható fejlődés rejtélyes fogalmáról. *Kommentár*, 2006/6. 55–63. old.
- Bartus T. (2003): Ingázás. In *Munkaerőpiaci Tükör*. Budapest, MTA KTI-OFA, 88–101. old. (Fazekas Károly szerk.)
- Bass L.–Ferge Zs.–Márton I. (2003): *Gyorsjelentés a szegénységről 2000–2003*. A Szociális Szakmai Szövetség jelentése a szociális munkások beszámolója alapján. Budapest, Szociális Szakmai Szövetség
- Bauer T. P. (2003): A nyugati büntudat és a harmadik világbeli szegénység. *Századvég*. Új foly. 10. 2003/27. 30–52. old. (Szilágyi Katalin ford.)
- Benedek D. et al. (é. n.): *Minimálbéremelések Magyarországon*. Budapest. PM Kutatási Füzetek, 16.
- Benedek D.–Scharle Á. (2006): A 100 lépés családtámogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére. In *Társadalmi Riport*. Budapest, TÁRKI. (Kolosi T.–Tóth I. Gy.–Vukovich Gy. szerk.)
- Benedek D. (2007): A szülés utáni munkába állás hatása a gyermek fejlődésére. In *Munkaerőpiaci Tükör*, MTA–KTI, 72–74. old.
- Benn, R.–Peters, S. (1959): *Social principles and the democratic state*. Allen–Unwin
- Berne, E. (1984): *Emberi játszmák*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Bewley, H.–Dorsett, R.–Haile, G. (2007) *The impact of Pathways to Work*. DWP Research Report No. 435., Department of Work and Pensions, London
- Bibó I.–Mattyasovszky J. (1950): *Magyarország városhálózatának kiépítése*. Budapest Államtudományi Intézet. Kézirat gyanánt.
- Bibó I.: *Válogatott tanulmányok I–IV. Elit és szociális érzék*. <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/47.html> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Blakemore, K. (2003): *Social Policy – an Introduction*. Open University Press, McGraw-Hill
- Bourdieu, P. (1978): *A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Bradshaw, J. (2007): What do we know about child well-being? In *ESRC Seminar series: Mapping the public policy landscape: Well-being of children and young people*. ESRC: Swindon
- Bradshaw, J.–Hoelscher, P.–Richardson, D. (2007): *Comparing Child Well-being in OECD Countries: Concepts and Methods*, IWP 2006–03. Florence: UNICEF. http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/iwp2006_03_eng.pdf – utolsó látogatás: 2009. április 13.

- Bradshaw, J.–Chzhen, Y.–Stephens, M. (2008): Housing; the saving grace in the British welfare state? In *The future of social housing*. London: Shelter. 7–25. p. (Fitzpatrick, S.–Stephens, M. ed.)
- Bradshaw, J. (2008) The costs of necessities. In *Why Money Matters: Family Income, poverty and children's lives*. London: Save the Children. (Strelitz, J.–Lister, R. ed.)
- Bradshaw, J. et al. (2008): *A minimum income standard for Britain: What people think*. York, Joseph Rowntree Foundation
- Bradshaw, J.–Richardson, D. (2008): Does Child Income Poverty Measure Child Well-Being Internationally? *Social Policy and Society*, 2008/4. 521–536. p.
- Bródy A. (1994): Kis magyar demográfia. *Kritika*, 1994/6.
- Buda B. (1978): *Empátia. A beleélés lélektana*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Bujalos I.–Nyilas M. szerk. (1996): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Budapest, T-Twins
- Bukodi E. (2004): Az idősök társadalmának rétegződése. In *Időskorúak Magyarországon*. Budapest, KSH. 49–63. old. (Giczi J.–Sághi G. szerk.)
- Bukodi E.–Altorjai Sz.–Tallér A. (2005): *A társadalmi rétegződés aspektusai*. Budapest, KSH Népeségtudományi Kutató Intézet
- Bugarszki Zs. (2004): A szociális szolgáltatások újjászületése Magyarországon. *Esély*, 2004/4.
- Castel, R. (1988): *A szociális kérdés alakváltozásai*. Budapest, A Szociálpolitikai Értesítő Könyvtára
- Castel, R. (1993): A nélkülözéstől a kivetettségig – a „kiilleszkedés” pokoljárása. *Esély*, 1993/2.
- Center for Labour Market and Social Research*: Danish labour market policy – Is it worth it? (2001)
- Charles, S.–Webb, A. (1996): *Szociálpolitika gazdasági megközelítésben*. Budapest, T-Twins
- Coleman, J. S. (1990): *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press
- Csaba I.–Tóth I. Gy. szerk. (1999): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest, Osiris–Láthatatlan Kollégium.
- Csaba I.–Tóth I. Gy. (1999): A jóléti állam politikai gazdaságtana. In *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest, Láthatatlan Kiadó. 7–41. old. (Csaba I.–Tóth I. Gy. szerk.)
- Csáki Gy.–Orosz É. (1995): Az államháztartás reformja: csak elosztás? *Esély*, 1995/3.
- Cserne P. (2001): Csontos László: Ismeretelmélet, társadalomelmélet, társadalomkutatás. *Szociológiai Szemle*, 2001/2. 113–119. old.
- Csizmadia Z. (2002): Robert D. Putnam: Bowling Alone. *Szociológiai Szemle*, 2002/3. 183–193. old.
- Csoba J. (1996): Stratégiai tervezés vagy válságmenedzselés. Egy kísérleti foglalkoztatási projekt Debrecenben. *Esély*, 1996/1. 61–88. old.
- Csoba J. (2002): Integráció és diszkrimináció a munka világában – A cigányok munkavállalási és jövedelemszerzési formái. In *Kirekesztődés vagy integrálódás?* Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó. (Béres Csaba szerk.)
- Csontos L. (1999): *Ismeretelmélet, társadalomelmélet, társadalomkutatás*. Budapest, Osiris. (Szántó Zoltán szerk.)

- Csuhaj V. I.–Frey M. (1990): Az elmúlt négy évtized foglalkoztatási folyamatainak tézisszerű értékelése. In *Munkanélküliség – megoldások és terápiák*. Budapest, MTA Szociológiai Kutatóintézete–Kossuth Könyvkiadó. 55–68. old.
- Dahrendorf, R. (1976): *Class and class conflict in industrial society*. London–Henley, Routledge–Kegan Paul
- Dahrendorf, R. (1994): *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Dános Á.–Kovács G. (1925): *A szociális eszmék fejlődése – a modern szocializmusig*. Budapest, Pantheon
- Darvas Á.–Mózer P. (2004): Kit támogassunk? *Esély*, 2004/6. 64–100. old.
- Darwin, Ch. (2004): *A fajok eredete*. Budapest, Neumann Kht. (Kampis Gy. ford.)
- Datt, G.–Ravallion, M. (1994): Transfer Benefits From Public-Works Employment: Evidence for Rural India. *The Economic Journal*, Vol. 104, No. 427 (Nov., 1994) 1346–1369. p.
- Demeter J. (2006): Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság által lefolytatott eljárások tükrében. *Acta Humana*, 17. 2006/1. 49–66. old.
- Dex, S.–Ward, K. (2007): *Parental care and employment in early childhood*. Analysis of the Millennium Cohort Study (MCS) Sweeps 1 and 2. EOC Working Paper No. 57
- Dewey, J. (1978): *A nevelés jellege és folyamata*. Budapest, Tankönyvkiadó
- Die Hartz reform und ihre Folgen* (2006)
- Dinan, D. (1994): *Ever closer Union? An Introduction to the European Community*. Boulder, Lynne Rienner
- Dolado, J. et al (1996): The economic impact of minimum wages in Europe. *Economic Policy*, 23: 319–372. p.
- Domański, H. (2002): Social determinants of poverty in post-communist societies. In *Poverty, ethnicity, and gender in transitional societies*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 37–60. old. (Szelényi I. ed.)
- Donnison, D. (1990): Szociálpolitika egalitáriánus megközelítésben. *Esély*, 1990/4.
- Doyal, L.–Gough, I. (1991): *A Theory of Human Need*. Macmillan
- Dögei I.–Ferge Zs. (2002): A szubjektív szegénység és néhány társadalmi érték megítélése – az állam szerepe. *Esély*, 2002/4. 40–72. old.
- Drover, G.–Kearns, P. (1993): *New approaches to welfare theory*. Edward Elgar
- Dunn, W. (1994): *Public policy analysis*. Prentice Hall
- Durkheim, É. (1978): *A társadalmi tények magyarázatához*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Economic review – Germany*. OECD
- Elias, N. (1987): *A civilizáció folyamata*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Éltető Ö.–Havasi É. (2006): A szegénység jellemzői a kilencvenes évek közepén és napjainkban. In *Jövedelmi helyzet, jövedelemeloszlás, 2004*. Budapest, KSH. 25–43. old. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/jovhelyzet04.pdf> – utolsó látogatás: 2009. április 13
- Eperjesi Z. (2006): A tudásalapú gazdaság és társadalom az átalakulásban. *Kultúra és Közösség* 2006/2. 73–76. old.

- Esping-Andersen, G. (1985): *Politics Against Markets*, Princeton, Princeton University Press
- Esping-Andersen (1990): *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press
- Esping-Andersen, G.–Regini, M. (ed.) *Why Deregulate Labour Markets?* (2000) Oxford University Press
- Esping-Andersen, G. et al. (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press
- Esping-Andersen, G. (2006): Ismét a Jó Társadalom felé? *Esély*, 2006/6.
- Falus K.–Jakab Gy. (2005): A projekt-érettségi – az első év tapasztalataiból. *Új Pedagógiai Szemle*, 2005/10.
- Faragó L. (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája. A közösségi tervezés elmélete*. Pécs–Budapest, Dialóg Campus
- Farkas J. (2006a): Úton az ipari társadalomból az információalapú társadalom felé. In *Az információs társadalom dimenziói*. Budapest, Gondolat Kiadó–INFONIA. 95–105. old. (Balogh G. szerk.)
- Farkas J. (2006b): Elméletek az információs társadalomról. In *Az információs társadalom dimenziói*. Budapest, Gondolat Kiadó–INFONIA. 106–125. old. (Balogh G. szerk.)
- Fazekas K. (é. n.): A magyar foglalkoztatási helyzet jelene és jövője. <http://econ.core.hu/doc/parbeszed/fazekas.pdf> – utolsó látogatás 2009. április 13.
- Ferge Zs.–Gara J.–Horváth Á.–Szalai J. (1980): A szegénységgel és a többoldalúan hátrányos helyzettel kapcsolatos mai nyugati nézetek. *Valóság*, 1980/2.
- Ferge Zs. (1980): *Társadalompolitikai tanulmányok*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Ferge Zs. (1982): *Társadalmi újratermelés és társadalompolitika*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó
- Ferge Zs. (1985): Szegénység, szegénypolitika. *Valóság*, 1985/1.
- Ferge Zs. (1990): Variációk a társadalmi integráció témájára. *Esély*, 1990/1. 3–17. old. http://www.esely.org/kiadvanyok/1990_1/variaciok.pdf – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Ferge Zs. (1991a): Szabadság és biztonság. *Esély*, 1991/3.
- Ferge Zs. (1991b): *Szociálpolitika és társadalom*. Budapest, T-Twins Kiadó
- Ferge Zs.–Lévai K. szerk. (1991c): *A jóléti állam*. Budapest, T-Twins Kiadó
- Ferge Zs. (1994a): *Szociálpolitika és társadalom*. Budapest, Szociális Szakképzés Könyvtára
- Ferge Zs. (1994b): Szabadság és biztonság. *Esély*, 1994/5.
- Ferge Zs. (1996): A rendszerváltás megítélése. *Szociológiai Szemle*, 1996/1. <http://www.mtapti.hu/mszt/19961/ferge.htm> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Ferge Zs. (1997): *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*. Helikon Kiadó–Korridor Kiadó
- Ferge Zs. (1998a): Szociálpolitika. In *Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás*. (Kurtán S.–Sándor P.–Vass L. szerk.) Budapest, 554–570. old. (Kurtán S.–Sándor P.–Vass L. szerk.)
- Ferge Zs. (1998b): Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta. *Esély*, 1998/3.
- Ferge Zs. (2000a): A szétszakadó társadalom. *Belügyi Szemle*, 2000/6. 3–17. old.
- Ferge Zs. (2000b): *Elszabaduló egyenlőtlenségek*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.

- Ferge Zs. (2001a): A magyarországi szegénységről. *INFO-Társadalomtudomány*, 15. 2001. 54. 17–26. old.
- Ferge Zs. (2001b): Szociálpolitika 1989–1997. In *Közpolitika*. Szöveggyűjtemény. Budapest, Rejtjel Kiadó. 383–402. old. (Pesti S. szerk.)
- Ferge Zs. (2001c): European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries. *European Journal of Social Quality*, 2001/1–2. 9–25. old. http://www.fergezszusa.hu/docs/european_integration_and_the_reform_of_social_security_in_the_accession_countries.pdf
- Ferge Zs. (2001d): *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*. 3. kiad. Budapest, Kávé Kiadó
- Ferge Zs. (2001e): Welfare and „ill-fare” systems in Central-Eastern Europe. In *Globalization and European welfare states. Challenges and change*. London, Macmillan Press. 127–152. p. (Sykes, R.–Palier, B. and Prior, P. ed.)
- Ferge Zs. (2001f): Disquieting quiet in Hungarian social policy. *International Social Security Review*, 2001/2–3. 107–126. p.
- Ferge Zs. (2001g): A költségvetés szíve. Az ezredforduló vibráló szociálpolitikája. *Beszélő*, Új foly. 6. 2001/2. 42–54. old.
- Ferge Zs.–Darvas Á.–Tausz K. (2002): *Társadalmi védelem, kirekesztés és szegénység Magyarországon*. Budapest, Nemzetközi Munkaügyi Hivatal, Közép-Kelet-Európai Iroda. <http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=253> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Ferge Zs. (2002a): Struktúra és egyenlőtlenségek a régi államszocializmusban és az újkapitalizmusban. *Szociológiai Szemle*, 2002/4.
- Ferge Zs. (2002b): Az EU és a kirekesztés. *Esély*, 2002/6. 3–13. old. <http://szochalo.hu/hireink/article/100462/1296/> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Ferge Zs. (2002c): Struktúra és egyenlőtlenségek a régi államszocializmusban és az újkapitalizmusban. *Szociológiai Szemle*, 2002/4. 9–33. old. <http://www.mtapti.hu/mszt/20024/ferge.htm> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Ferge Zs. (2002d): *Elszabaduló egyenlőtlenségek. Állam, kormányok, civilek*. Budapest, Sík Kiadó
- Ferge Zs. (2002e): Nyugtalanító nyugalom a magyar szociálpolitikában. In *Forrásvidékek. Társadalomtudományi tanulmányok Némedi Dénes 60. születésnapjára*. Budapest, Új Mandátum, 383–399. old. (Felkai G.–Molnár A. K.–Pál E. szerk.)
- Ferge Zs. (2003a): Szociális Európa. In *Európai jelentés-árnyalatok*. Budapest, Ventus Libro Kiadó. 84–89. old. (Ördögh Sz. szerk.) <http://www.mek.oszk.hu/03300/03351/03351.pdf>
- Ferge Zs. (2003b): *A szociálpolitika értelmezése*. Szocháló. *Társadalomtudomány online*. 2003. feb. 15. <http://dev.szochalo.hu/szochalo-tudomany/hircentrum/article/100288/753/page/5/> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Ferge Zs. (2003c): A társadalmi struktúra és az iskolarendszer közötti néhány összefüggés. In *Iskola és társadalom*. Szöveggyűjtemény. Pécs–Budapest, Dialóg Campus. 207–231. old.
- Ferge Zs. (2004): Társadalmi rétegződés Magyarországon. In *Magyar társadalomtörténeti olvasókönyv 1944-től napjainkig*. Budapest, Argumentum Kiadó. 29–34. old. (Valuch T. szerk.)
- Ferge Zs. (2005): Ellenálló egyenlőtlenségek. A mai egyenlőtlenségek természetrajzához. *Esély*, 2005/4. 3–42. old.
- Ferge Zs. (2006): Struktúra és szegénység. In *Társadalmi metszetek. Hatalom, érdek, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon*. Szociológiai tanulmányok. Budapest, Napvilág Kiadó. 479–499. old. (Kovács I. szerk.)

- Firle, R.–Szabó P. A. (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása. *Közpénzügyi Füzetek*, 18, 2007. április
- Forrester, V. (1998): *Gazdasági horror*. Budapest, Kossuth Kiadó
- Freeman, R.–Castillo-Freeman, A. J. (1992): When the minimum wage really bites: the effect of the US-level minimum on Puerto Rico. In *Immigration and the work force*. The University of Chicago Press, Chicago, IL (Borjas, G.–Freeman, R. ed.)
- Frey M.–Simkó J. (1993a): Az aktív munkaerő-piaci programok értékelésének módszerei. *Statisztikai Szemle*, 1993/11. 903–917. old.
- Frey M.–Simkó J. (1993b): Az aktív munkaerő-piaci programok értékelésének módszerei. *Statisztikai Szemle*, 1993/12. 977–988. old.
- Frey M. (1994): Részmunkaidős foglalkoztatás: a kihasználatlan lehetőség. *Közgazdasági Szemle*, 1994/9. 784–802. old.
- Frey M. (1997): *Munkahelyteremtés a munkaerőpiac fő áramlatán kívül*. Budapest.
- Frey, M. (2007): Aktív munkaerő-piaci eszközök működésének értékelése 2001–2006 között és változásai 2007-ben. In *Munkaerőpiaci Tükör*, MTA-KTI, 135–173. old.
- Friedman, M. (1990): *Free to Choose: A Personal Statement*. Harvest Books
- Friedman, M. (2002): *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press
- Gábos A. (2003): A családtámogatási rendszer termékenységi hatásai – kutatási eredmények magyar adatokon. In *Apák és fiúk és unokák*. Budapest, Osiris. 66–83. old. (Gál R. I. szerk.)
- Gábos A. et al. (2005): *Fertility effects of the pension system and other intergenerational transfers*. Paper prepared for the 5th International Workshop of the Project on Intergenerational Equity (PIE). Tokyo, March 10–12, 2005.
- Galács A.–Ságvári B.–Sülyi Á. (2004): A digitális egyenlőtlenségek természetének nemzetközi összehasonlító vizsgálata. *Kultúra és Közösség*, 2004/1. 9–17. old.
- Galasi P.–Nagy Gy. (2002): Assistance recipients and re-employment following the exhaustion of insurance benefit. In *The Hungarian labour market – Review and Analysis*. Budapest, Institute of Economics, Hungarian Employment Foundation. 242–253 p. (Fazekas K.–Koltay J. ed.)
- Garzó Lilla (é. n.): Akciótervek a foglalkoztatásért – Merre tart a magyar foglalkoztatáspolitiká? http://w3.datanet.hu/~kopint/nfa/publication/EFS_konyv.pdf – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Geertz, C. (1994): *Az értelmezés hatalma. Antropológiai írások*. Válogatás. Budapest, Századvég Kiadó. (Utószó: Niedermüller Péter; Andor Eszter et al. ford.)
- George, H. (1893): *Protection of Free Trade – an examination of the tariff question, with especial regard to the interests of labour*, London, Kegan Paul – Trench Trübner & Co. Ltd.
- George, H. (1914): *Haladás és szegénység – A termelési válságok és a növekvő vagyonnal együtt növvő szegénység okának kutatása – ezek gyógyszere*. Budapest, Athenaeum Rt. (Braun Róbert ford.)
- George, H. (1920): *Munka, Hit és Föld – Nyílt levél XIII. Leó pápához*, Budapest, Franklin-Társulat. (Gábor Jenő ford.)
- George, S. (1996): *Politics and Policy in the European Union*. Oxford University Press

- George, V.–Lawson, R. (1980): *Poverty and Inequality in the Common Market Countries*. Routledge–Kegan Paul
- George, V.–Wilding, P. (1994): *Welfare and ideology*. Harvester Wheatsheaf
- Gilbert, N. (1998): Szolgáltatásból társadalmi ellenőrzés: a jóléti reform hatásai a szociális munkások szakmai gyakorlatára az Egyesült Államokban. *Esély*, 1998/6. 85–97. old.
- Glennerster, H. (1991): A vegyes finanszírozás típusai. *Esély*, 1991/3.
- Glennerster, H. (1997): *Paying for welfare: towards 2000*. Prentice Hall
- Goffmann, E. (1981): *A hétköznapi élet szociálpszichológiája*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Goodin, R. et al. (2000): *The real worlds of welfare capitalism*. Cambridge University Press
- Gorz, A. (1989): *Critique of Economic Reason*. New York–London, Verso
- Gorz, A. (1999): Minimumjövedelem és állampolgáriság. *Szociológiai Figyelő*, November, 108–114. old.
- Gould, A. (2004): A jóléti állam eróziója. A svéd szociálpolitika és az EU. *Esély*, 2004/2. 35–46. old. (Nyilas M. ford.)
- Gregg, P.–Waldfoegel, J. (2005): Symposium on Parental Leave, Early Maternal Employment, and Child Outcomes: Introduction. *The Economic Journal*, 115. F1–F6 (February)
- Grusky, D.–Szelenyi, Sz. ed. (2006): *Inequality. Classic readings in race, class, and gender*. Westview Press
- Gregg, P. et al. (2005): The Effects of a Mother's Return to Work Decision on Child Development in the UK. *The Economic Journal*, 115 F48–F80 (February)
- Gyáni G. (1998): Regulázó gondoskodás. In „*A tettetésnek minden mesterségeiben jártasok ...*”. – *Koldusok, csavargók, veszélyeztetett gyerekek a modernkori Magyarországon*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó. (Léderer P.–Tenczer T.–Ulicska L. szerk.)
- Gyáni G. (2001): Társadalmi struktúrák és szociálpolitikai kihívások a két háború között. *Világosság*, 2001/7–9. 77–84. old.
- Györi P.–Mózer P. (2006): *Pénzbeli ellátások javasolt új rendszere*. Budapest, Kézirat
- Gyulavári T.–Krémer B. (2004): Európai Szociális Modell? *Esély*, 2004/3. http://www.szochalo.hu/szochalo/upload/esely_200403_gyulavari.rtf – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Habermas, J. (1994): A jóléti állam válsága és az utópikus energiák kimerülése. In Habermas: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Atlantisz
- Haddad, L.–Adato, M. (2001): *How efficiently do public works programs transfer benefits to the poor? Evidence from South Africa*. International Food Policy Research Institute, D. P. 108, Washington D. C.
- Halpern, L. et al. (2004): A minimálbér költségvetési hatása, *Közgazdasági Szemle*, 51. évf. 325–345. old.
- Halsey, A. et al. ed. (1997): *Education: culture, economy, society*. Oxford University Press
- Hankiss E. (2006): *Félelmek és szimbólumok. Egy civilizáció-elmélet vázlata*. Budapest, Osiris
- Haralambos, M.–Holborn, M. (2000): *Sociology: themes and perspectives*. Harper Collins
- Hárs Á. (1992): Migráció és munkaerőpiac. In *Menekülők, vándorlók, szerencsét próbálók*. Budapest, MTA Politikatudományi Intézete. 9–23. old. (Sík E. szerk.)

- Hayek, F. A. (1960): *The Constitution of Liberty*, London, Routledge–Kegan Paul
- Hayek, F. A. (1991): *Út a szolgáshoz*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Havas G.–Kemény I. (1995): A magyarországi romákról. *Szociológia*, 1995/3.
- Havasi É. (2001): A szegénység fogalma és mérhetősége. *INFO–Társadalomtudomány*, 54. 7–16. old.
- Havasi É. (2005): A transzferjövödelmek szerepe a szegénység csökkentésében. *Esély*, 2005/4. 66–87. old.
- Heady, C. (1993): Méltányosság és hatékonyság: összetűző elvek a személyi jövedelemadó rendszer tervezésekor. *Szociálpolitikai Értesítő*, 1993/1–2.
- Hegedűs A. (2001): Társadalmi struktúra és munkamegosztás. In *Búcsú Hegedűs Andrástól. 1922. október 3. – 1999. október 23.* Budapest, Osiris, 47–63. old. (Rozgonyi T.–Zsille Z. szerk.)
- Hegedűs J.–Kovács R.–Tisics I. (1994): *Lakáshelyzet az 1990-es években*. Budapest, TÁRKI, Társadalmi Riport. 137–165. old.
- Hegyesi G. (1989): A jóléti pluralizmus első jelei Magyarországon. *Esély*, 1989/1. 39–49. http://www.esely.org/kiadvanyok/1989_1/ajoletiplura.pdf – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Hegyesi G.–Orsós É. (1994): *Bevezetés a helyi szükségletek és források megismerésének módszertanába*. Második kiadás.
- Héjjas B. (2006): Korunk civilizációja. A posztmodern embertípus megalkotása. *Társadalomkutatás*, 2006/2. 261–283. old.
- Héjjas I. (2004): Kasztrendszerek. *eVilág*, 2004/9. 34–35. old.
- Herczog M. (2007): *A koragyermekkori nevelés*. Az oktatási és gyermekesély-kerekasztal számára készült tanulmány. <http://magyarorszagholnap.hu>
- Hill, M. (1996): *Social Policy: A Comparative Analysis*. Prentice Hall–Harvester Whitesheaf
- Hill, M. ed. (1997): *The policy process*. Prentice Hall
- Hills, J. (2004): *Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban*. PM kutatási füzetek, 8. szám, 2004. május (Benedek Dóra szerk.)
- Hobbes, Th. (1999): *Leviatán I–II*. Budapest, Kossuth Kiadó
- Horkheimer, M.–Adorno, Th. W. (1990): A felvilágosodás dialektikája. Budapest, Gondolat Kiadó–Atlantisz
- Hortobágyi K. (1991): *Projekt kézikönyv*. Budapest, Iskolafejlesztési Alapítvány. (Altern Füzetek)
- Hotz, V. J.–Scholz, J. K. (2001): *The earned income tax credit*. NBER Working Paper, No. 8078.
- Hradil, S.–Andorka R.–Peschar, J. L. (1995): *Társadalmi rétegződés*. Budapest, Aula Kiadó
- Huby, M.–Bradshaw, J. (2007): *A Review of the Environmental Dimension of Children and Young People's Well-Being*. Available at: <http://www.sd-commission.org.uk/publications.php?id=52613> 3rd Apr. 2009.
- Hughes, G.–Lewis, G. ed. (1999): *Unsettling welfare*. Routledge
- ILO – Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (1984): *A XXI. század felé: A társadalombiztosítás fejlődése*. Genf. (Magyarul: Szociálpolitikai Értesítő, 1984/1.)

- Iveković, R. (2000): A nemzetek kora után az etnikumok kora? Guatemala – kultúra és vadon között. *Magyar Lettre Internationale*, 2000/35. 79–80. old. (Karádi É. ford.)
- Jacobi, L. (2006): *Before and after the Hartz Reforms* – IZA DP no. 2100.
- Janky B. (2005): A jóléti preferenciák struktúrája és a szolidaritási normák. *Társadalomkutatás*, 2005/2. 281–304. old.
- Jász K. (2004): A társadalmi kirekesztettség: A perifériára szorult társadalmi csoportok az átmenet időszakában. *Tér és társadalom*, 2004/3 43–57. old. http://www.rkk.hu/TET/2004_3/TET20043.pdf – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Jász K.–Szarvák T. (2005): Az esélyegyenlőségi politika Janus-arca. Kistelepülések, társadalmak. *Politikatudományi Szemle*, 2005/2. 135–156. old. http://poltudszemle.hu/szamok/2005_2szam/2005_2_jasz.pdf
- Jensen, J.–Miszlivetz F. (2005): Civil társadalom és demokratizálódás a poszt-jaltai korszakban. In *Kritikus leltár. A rendszerváltás másfél évtizede. Tanulmányok*. Budapest, MTA PTI. (Bayer J.–Kovács I. szerk.)
- Jensen, J.–Miszlivetz F. (2005): Globális civil társadalom. A másképpen gondolkodás diskurzusától a világbanki zsargonig. *Civil Szemle*, 2005/4. 5–24. old.
- Juhász G. (1995): A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos újraszabályozása elé. *Esély*, 1995/3.
- Juhász G. (1996): Az alkotmányeszmé mostohagyermek: néhány gondolat a szociális biztonsághoz való jog természetéről és szabályozásáról. *Esély*, 1996/3.
- Juhász L. (2004): Predigitális harmadik világ. A fejlődő országok az információs társadalom korszakában. Realitások és lehetőségek. *Egyenlítő*, 2004/3. 61–62. old.
- Kamarás F. (1997): A születési mozgalom és a termékenység jellegzetességei az elmúlt 125 évben. In *Magyarország történeti demográfiája (896–1995)*. Budapest, KSH. 317–341. old. (Dr. Kovácsics J. szerk.)
- Kamerman, S. B. (2000): Parental leave policies: An essential ingredient in early childhood education and care policies. *Journal of Social Issues*, Vol. 47, 179–196. p.
- Kampis Gy. (2006): Újra győz az evolúció? *Világosság*, 2006/4. 39–48. old.
- Kapitány B. (2002): A rizikó társadalom másfél évtizede. *Szociológiai Szemle*, 2002/1. 23–133. old.
- Kardos Zs. (é. n.): *Önkormányzati intézkedések és programok a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok esélyegyenlőségének javítására*. <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=Fokuszban-Kardos-Onkormanyzati> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Katus L. (1980): A demográfiai átmenet kérdései Magyarországon a XIX. században. *Történelmi Szemle*, 1980/2. 270–287. old.
- Keating, M. (1993): *The politics of modern Europe, the state and political authority in the major democracies*. Edward Elgar Ltd.
- Kemény I. (1997): A magyarországi roma (cigány) népességről két felmérés tükrében *Magyar Tudomány*, 1997/6. 644–655. old.
- Kemény I. szerk.: A cigányok Magyarországon. (1999) In *Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia
- Kemény V.–Kiss K. (1996): A kaláka alakváltozásai. Reciprocitás a nem archaikus társadalmakban. *Eszmélet*, 1996/30.
- Kende T. szerk. (1995): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris–Századvég

- Kertesi G. (1995): Cigány gyerekek az általános iskolában, cigány felnőttek a munkaerőpiacon az 1970 és 1993 közötti iskolai évfázatok pályafutásának alakulása a munkaerő-piaci következmények tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 1995/1. 30–65. old.
- Kertesi G. (1997): A gazdasági ösztönzők hatása a népesség földrajzi mobilitására 1990 és 1994 között. (Település- és körzetszintű elemzés.) *Esély*, 1997.
- Kertesi G. (1999): Utazási költségek és hatásuk az ingázási döntésekre. *Közgazdasági Szemle*, 8.
- Kertesi G. (2006): *A társadalom peremén. Romák a munkaerő-piacon és az iskolában*, Budapest, Osiris
- Kertesi G. (é. n.): A cigány foglalkoztatás leépülése és szerkezeti átalakulása 1984 és 1994 között. Munkatörténeti elemzés. <http://mek.oszk.hu/01400/01483> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Kertesi G. (é. n.): *The employment of the Roma Evidence from Hungary*. <http://mek.oszk.hu/02300/02342> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Kertesi G.–Köllő J. (2003): *Fighting low equilibria by doubling the minimum wage – Hungary's experiment*, IZA Discussion Paper No. 970, Bonn
- Keynes, J. M. (1920) *The Economic Consequences of the Peace*. New York: Harcourt–Brace–Howe. <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/Keynes/kynsCP.html> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Klien, R. (1995): A szociális projektek szerepe a tartós munkanélküliség kezelésében. In *Helyi kezdeményezések a tartós munkanélküliség kezelésében*. Szombathely, 33–53. old. (Füzessy Józsefné szerk.)
- Kohli, M. (1990): Társadalmi idő és egyéni idő. Az életút a modern társadalom szerkezetváltozásában. In *Időben élni. Történeti-szociológiai tanulmányok*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 175–212. old. (Gellériné Lázár M. szerk.)
- Kolosi T. (2000): *A terhes babapiskóta. A rendszerváltás társadalomszerkezete*. Budapest, Osiris. (Közreműködő: Sági Matild–Róbert Péter.)
- Kolosi T. (2006): Előre. A státuszmegszerzés és az esélyegyenlőség komplex megközelítése. *Szociológiai Szemle*, 2006/1. 93–102. old. <http://www.socio.mta.hu/mszt/20061/005.pdf> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Kolosi T.–Dencső B. (2006): Osztálytársadalom? In *Társadalmi riport, 2006*. Budapest, TÁRKI. 19–41. old. (Kolosi T.–Tóth I. Gy.–Vukovich Gy. szerk)
- Kondorosi F. (1998): *Civil társadalom Magyarországon*. Budapest, Politika+Kultúra Alapítvány
- Korpi, W. (1983): *The Democratic Class Struggle*, London, Routledge–Kegan Paul
- Kornai J.–Rose-Ackerman, S. szerk. (2005): *Tisztesség és bizalom a posztoszocialista átmenet fényében*. 2. köt. A bizalmat érdemlő állam építése a posztoszocialista átmenet időszakában. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó
- Kovács I. szerk. (2006): *Társadalmi metszetek. Hatalom, érdek, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon*. Szociológiai tanulmányok. Budapest, Napvilág Kiadó
- Kovács B. (2006): Fejlesztő állam a XXI. században. Az európai és hazai fejlesztéspolitika előtt álló kihívások. *Polgári Szemle*, 2006/4. 36–46. old.
- Kovács É. (é. n.): *Az asszimiláció ellentmondásai. A kassai zsidóság a két világháború között, 1918–1938*. <http://mek.oszk.hu/02300/02384> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Kovács I.–Kuczi T.–Jókuthy E. (2006): Az osztályok, a társadalmi struktúra és rétegződés kutatásának állapotáról és megújításának szükségességéről. In *Társadalmi metszetek. Hatalom, érdek, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon. Szociológiai tanulmányok*. Budapest, Napvilág Kiadó. 19–35. old. (Kovács I. szerk.)

- Kovács K. (2000): Esélyegyenlőség – különbségtétel által. *Café Babel* 2000, 1/35. 91–97. old.
- Kozma J. (2001): Szociális diagnózis. *Esély*, 2001/3. 61–94. old.
- Kozma J. (2003): A szegénység pszichológiai vonatkozásai. *Esély*, 2003/2, 15–30. old.
- Köllő J. (1997): A napi ingázás költségei és a helyi munkanélküliség – Számítások és számpéldák, *Esély*, 1997/1.
- Kozma J. szerk. (1998): *Kézikönyv szociális munkásoknak*. Budapest, Szociális Szakmai Szövetség
- Köllő J. (2006a): *A napi ingázás költségei és a helyi munkanélküliség – Újabb számítások és számpéldák*. Budapest Munkagazdasági Füzetek, 1, MTA-KTI, <http://econ.core.hu/publikációk>
- Köllő J. (2006b): *Workplace Literacy Requirements and Unskilled Employment in East-Central and Western Europe – Evidence from the International Adult Literacy Survey (IALS)*, Paper presented at the conference Unemployment and labour markets in transition economies, EBRD-London Business School, 21–22 June, 2007
- Köllő J.–Nacsa B. (2006): *Rugalmasság és biztonság a munkaerőpiacon: magyarországi tapasztalatok*. Flexicurity paper 2004/2. Budapest, International Labour Office
- Könczei Gy. (1999): Az Európai Szociális Karta – Európa lelkiismerete? *Esély*, 1999. „A szociális Európa” – különszám
- König É. (1998): Mire elég a szociális normatíva? *Esély*, 1998/6.
- König É. (2003): A segélyezés Bermuda-háromszöge. *Esély*, 2003/2.
- Krémer B. (2004): *A roma abszurd – DE Szociológia honlap*. Kézirat
- Krémer B. (é. n.): *Uniós politikák és Nemzeti Akciótervek a szegénység és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelemre*. <http://www.stratek.hu/archivum/index.php?P=hir&L=1&M=1&T=1&HID=116> – utolsó látogatás 2009. április 13.
- Krémer B. (2003): *Uniós politikák és Nemzeti Akciótervek a szegénység és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelemre*. Budapest, MeH STRATEK Stratégiai Füzetek 15.
- Kuhn, Th. (1984): *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Kuti É. (é. n.): *Hívjuk talán nonprofitnak...* <http://mek.niif.hu/01300/01398/01398.pdf> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Labour market policy in Germany – Institutions, instruments and reforms since unification* (2005)
- Lada Zs. (2006): Miért fontos a kulturális szegénység csökkentése? *SZÍN*, 2006/2. 30–36. old.
- Ladányi J.–Szelényi I. (2002): Cigányok és szegények Magyarországon, Romániában és Bulgáriában. *Szociológiai Szemle*, 2002/4. 72–94. old. <http://www.mtapti.hu/mszt/20024/ladanyi.htm> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Ladányi J.–Szelényi I. (2004): Cigányok és szegények. In Ladányi J.–Szelényi I.: *A kirekesztettség változó formái*. Budapest, Napvilág Kiadó
- Lakner Z. (2006): A családpolitika rendszere. *Esély*, 2006/3. 85–110. old.
- Laky T. (1998): Változó fogalmak a munka változó világában. *Közgazdasági Szemle*, Február. 123–136. old.
- Laky T. (2001): *A munka világa*. Kézirat. <http://people.mokk.bme.hu/~kornai/laky/Cikk/munkavil.pdf> – utolsó látogatás: 2009. április 13.

- Laky T. (2006): *Az atipikus foglalkozásokról*. Kézirat. <http://people.mokk.bme.hu/~kornai/laky/Cikk/atipikus.pdf> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Lánczi A. (2006): Európai civilizáció és konzervativizmus. *Kommentár*, 2006/4. 17–23. old.
- Langan, M. (1998): *Welfare: needs, rights and risks*. Routledge
- Lannert J. (1999): Közoktatás a kilencvenes években. In. *Társadalmi Riport 1998*, Budapest, TÁRKI. 361–387. old.
- Laswell, H. D.–Kaplan, A. (1950): *Power and Society*. New Haven
- Le Grand, J.–Propper, C.–Robinson, R. (1992): *The economics of social problems*. Macmillan
- Le Grand, J. (1999): A kormányzati kudarcok elmélete. In *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest, Láthatatlan Kiadó. 146–164. old. (Csaba I.–Tóth I. Gy. szerk.)
- Letenyei R. (é. n.): *Szociális törvényeink érvényesülése* <http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=584&lap=0> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Livi-Bacci, M. (1999): *A világ népességének rövid története*. Budapest, Osiris Kiadó
- Locke, J. (1986): *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Losonczy Á. (1989): Társadalmi ártalom, hiányzó védelem. *Magyar Tudomány*, 1989/3.
- Magyarország népessége és gazdasága. Múlt és jelen*. (1996) Budapest, KSH
- Maloney, W. F. (2004): Informality Revisited, World Development, *Elsevier*, vol. 32(7), 1159–1178, July
- Manent, P. (1994): *A liberális gondolat története*. Pécs, Tanulmány Kiadó
- Marshall (1991): Az állampolgáriság fejlődése a 19. század végéig. In *A jóléti állam*. Budapest, T-Twins. 50–59. old. (Ferge Zs.–Lévai K. szerk.)
- Martinez, A. O. (2006): Az együttműködés fejlesztése a közszolgálati gyakorlat keretében, In *A közösségi tanulás kézikönyve*. Debrecen, Kossuth Kiadó
- Marx, K. (1961): *A tőke: a politikai gazdaságtan bírálata*. Budapest, Szikra Nyomda. I. kötet
- Maslow, A. (1970): *Motivation and Personality*. Halper & Row,
- MBER Working Paper – Active labour market policies and the british new deal for the young unemployed in context* (2003)
- McKevitt, D.–Lawton, A. ed. (1994): *Public sector management*. Sage
- Menger, C. (1963): *Problems of economics and sociology*. Urbana, University of Illinois Press
- Merton, R. K. (2002): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest, Osiris. (Berényi G.–Balogh Z. ford.)
- Mill, J. S. (1980): *A szabadságról. Haszonehűség*. Budapest, Magyar Helikon
- Mishra, R. (1981): *Society and social policy*. Macmillan
- Mit érdemes tudni a nonprofit szervezeteknek a nonprofit kutatásokról?* (2003) Budapest, Nonprofit kutatócsoport
- Moss, P.–O'Brien, M. ed. (2006): *International Review of Leave Policies and Related Research*. London: Department of Trade and Industry,

- Mózer P. (2002): *A társadalompolitika hatásai 1998-tól napjainkig*. I–III. József Attila Kulturális és Szociális Alapítvány
- Mullard, M.–Spicker, P. (1998): *Social policy in a changing society*. Routledge. Müller, K. (2000): A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana. In *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány. 51–83. old. (Augusztinovics M. szerk.)
- Murányi I. (1998): Szociokulturális és területi tényezők szerepe a 10–17 éves fiatalok előítéletes gondolkodásában. In *Idegenek Magyarországon*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 139–152. old. (Sík E.–Tóth J. szerk.)
- Myrdal, G. (1972): *Érték a társadalomtudományban*. Válogatott módszertani tanulmányok. Budapest, KJK
- Myrdal, G. (1974): *Korunk kihívása: a világszegénység*. Egy szegénység elleni világprogram vázlata. Budapest, Gondolat Kiadó
- Nagy K. (1999): Foglalkoztatáspolitikai. In *Az Európai Unió szociális dimenziója*, Budapest, OFA KHT. 275–315. old.
- Nagy P. T. (2001): Modern (szekuláris) értékek egy tradicionális társadalomban. *Educatio*, 2001/3. 434–448. old.
- Nárai M. (2004): A civil szervezetek szerepe és jelentősége az egyének, közösségek, illetve a társadalom számára, *Educatio*, 2004/4. 616–634. old.
- Narayan, D. et al. (2000): *Voices of the poor: crying out for change*. Oxford University Press
- Németh N. (2005): Az autópálya-hálózat térszerkezet alakító hatásai – Magyarország esete. A hely és a fej. In *Munkapiac és regionalitás Magyarországon*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 139–179. old. (Fazekas K. szerk.)
- Németh N. (2006a): A közlekedési infrastruktúra fejlesztésének foglalkoztatási hatása. In *A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján*. Foglalkoztatási és Munkügyi Minisztérium, fmm.gov.hu
- Németh N. (2006b): *A főúthálózat szerepe a regionális tagoltságban*, előadás az MTA Munkatudományi Bizottságának ülésén, Pécs, 2006. május 20., írásos változat: <http://econ.core.hu/rendezvények/>: Emberi erőforrás menedzsment és munkapiac
- Offe, C. (1992): A Non-Productivist Design for Social Policies. In *Arguing for Basic Income, Ethical Foundations for a Radical Reform*. London, Verso. Philippe Van Parijs (ed.)
- Osztovits Á. szerk. (2001): *Utak és lehetőségek a szegénység visszaszorítására*. Szociális párbeszéd az ezredforduló Magyarországon, 2000. szeptember 22–23. Budapest
- Örszigethy E. (1999): Szocpol panoráma. *Kritika*, 1999/12. 14–18. old.
- Pareto, Vilfredo (1935): *The Mind and Society*, Harcourt, Brace
- Park, R. E.–Burgess, E. W.–Kenzie, R. D. (1925): *The city*. Chicago
- Parsons, T. (1951): *The Social System*. Glencoe, Il., The Free Press
- Parsons, T. (2000): A modern társadalmak rendszere. (Némedi Dénes ford.) In: *Olvasókönyv a szociológia történetéhez*. 2. köt. Szociológiai irányzatok a XX. században. Budapest, Új Mandátum, 40–61. old. (Felkai G.–Némedi D.–Somlai P. szerk.)
- Patton, C.–Sawicki, D. (1993): *Basic methods of policy analysis and planning*. Prentice Hall

- Pete P. (2001): Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez. *Közgazdasági Szemle*, 2001/10. 48. évf. 810–823. old.
- Piachaud, D. (1987): Problems in the Definition and Measurement of Poverty. *Journal of Social Policy*, 16.2, 147–164.
- Pierce, D. (1994): Egy új emberi és társadalmi szükséglet: a változás kezelése. In *A Szociális munka elmélete és gyakorlata* 1. kötet 84–98. old. (Hegyesi G.–Talyigás K. szerk.)
- Pierson, C.–Castles, F. (2000): *The Welfare State Reader*. Polity Press
- Piven, F. F.–Cloward R. A. (1971): *Regulating the Poor – The Functions of Social Welfare*, New York, Vintage
- Pik K. (2001): *A szociális munka története Magyarországon*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület
- Pogany I. (2004): *The Roma Café. Human rights and the plight of the Romani people*. London–Virginia, Pluto Press
- Polányi K. (1944): *The Great Transformation*, New York, Rinehart
- Polányi K. (1976): *Az archaikus társadalom és gazdasági szemlélet (A gazdaság helye a társadalomban)*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Projektmenedzsment T-kit*. (2003) Budapest, Mobilitás Nemzetközi Igazgatósága
- Putnam, R. D. (2000): *Bowling alone: the collaps and revival of American community*. New York, Simon and Schuster
- Rae, D. W. (1979): The Egalitarian State: Notes on a System of Contradictory Ideals. *Daedalus*, vol. 108, no. 4: 37. p.
- Rae, D. W. (1981): Political Theory and the Division of Labor in Society: Asleep Aboard the Titanic and Steaming into Halifax. *Political Theory*, vol. 9, no. 3: 369.
- Rama, M. (2000): The consequences of doubling the minimum wage: the case of Indonesia. *Industrial and Labor Relations Review*. 54: 864–881. p.
- Ramcharan, P. et al. ed. (1997): *Empowerment in Everyday Life: learning disability*. Jessica Kingsley
- Ranade, W. (1998): *Markets and health care*. Longman
- Ranschburg J. (1984): *Szeretet, erkölcs, autonómia*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Rawls, J. (1975): A Kantian Conception of Equality. *Cambridge Review*
- Rawls, J. (1997): *Az igazságosság elmélete*. Osiris, Budapest
- Reisz T.–Andor M. szerk. (2002): *A cigányság társadalomismerete*. Iskolakultúra-könyvek 13. Pécs <http://mek.oszk.hu/01800/01878> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Réger Z. (é. n.): *Utak a nyelvhez. Nyelvi szocializáció, nyelvi hátrány*. <http://mek.oszk.hu/04000/04046> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Ricardo, D. (é. n.): *On the Principles of Political Economy and Taxation*. <http://www.google.com/gwt/n?u=http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP.html>
- Richardson, D.–Hoelscher, P.–Bradshaw, J. (2008): Child well-being in Central and Eastern European Countries (CEE) and the Commonwealth of Independent States (CIS), *Child Ind. Res.*, 1: 211–250.
- Ritakallio, V-M.–Bradshaw, J. (2006): Family Poverty in the European Union, In *Social policy, family change and employment in comparative perspective*, Cheltenham: Edward Elgar. (Bradshaw, J.–Hatland, A. ed.)

- Rigler András: Társadalmi egyenlőtlenségek az infokommunikációs eszközök használatában In: *Internet.hu. A magyar társadalom digitális gyorsfényképe*, 2. Budapest, 213–238. old. (Karvalics L.–Dessewffy T. szerk.)
- Rimlinger, G. (1971): *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia.*, New York, John Wiley and Sons
- Róbert Péter (2002): Miért (nem) meritokratikusak a modern társadalmak? *Századvég*, Új foly. 23. 3–31. old.
- Rousseau, J-J. (1978): *Értekezések és filozófiai levelek*. Budapest, Magyar Helikon
- Rózsa Gy. (2004): *Ante-equilibrium. Vitairat a fejlődő országok esélyegyenlőségéről*. Budapest, Argumentum Kiadó
- Ruhm, C. (1998): *Parental leave and child health*. NBER Workin Paper No. 6554
- S. Molnár E. (2004): Életmód és közérzet az idősödés korában. In *Társadalmi Riport 2004*, Budapest, TÁRKI
- Sapir, A. (2005): Globalization and the Reform of European Social Models. *Bruegel Policy Brief*, 2005/1
- Sassen, S. (2006): Új globális osztályok és politikai implikációk. In *Írások az egyenlőtlenségről, az egyenlősdiről – és az új egyenlőségről*. Budapest, Napvilág Kiadó, 187–200. old. (Giddens, A.–Diamond, P. szerk.)
- Scharle Á. (2001): A munkanélküli ellátások indokolttsági feltételei a fejlett országokban. In *Munkaerőpiaci Tükör*; MTA-KTI 59–62. old. (Fazekas K. szerk.)
- Scharle Á. (2007a): The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 9, 157–174.
- Scharle Á.: (2007b): *A jóléti rendszer átalakításának elvi szempontjai: mennyit, mire, hogyan költünk?* PM, Kézirat
- Schumpeter, J. A. (1961) *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. New York, OUP
- Schumpeter, J. A. (1980): *A gazdasági fejlődés elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Schumpeter, J. A. (1976): *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper and Brothers
- Schwertner J. (1985): *Peremhelyzetű települések*. Országos Tervhivatal, Tervgazdasági Intézet. Június, Kézirat
- Segédkönyv a szociálpolitika helyi kialakításához*. (1998) Budapest, DHV Magyarország Kft.
- Sen A. (1992a): Az egyéni szabadság mint társadalmi elkötelezettség. *Esély*, 1992/2.
- Sen, A. (1992b): *Inequality Reexamined*, Oxford, Clarendon Press
- Sen, A. (2003a): Kirekesztés és beillesztés. *Esély*, 2003/2. 3–14. old.
- Sen, A. (2003b): *A fejlődés mint szabadság*. Budapest, Európa Könyvkiadó
- Simonovits A. (2001): Egyenlőtlen társadalmak: Jövedelemeloszlás és a társadalmi szerződés. *Esély*, 2001/5. 115–120. old.
- Simonyi Á. (1996): A munka, változó értékek, régi és új formák. In *Rejtőzködő jelen*. Budapest, HRSzE, 295–348. old. (Tausz K.–Várnai Gy. szerk.)
- Sinfield, A. (1981): *What Unemployment Means?* Oxford, Martin Robertson
- Sinfield, A. (1999): Társadalmi védelem kontra adótámogatás. *Esély*, 1999/1.

- Somlai Péter (1986): *Konfliktus és megértés. A családi kapcsolatrendszer elmélete*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Somorjai I. szerk. (2001): *Kézikönyv a szociálismunka gyakorlathoz*. Budapest, Szociális Szakmai Szövetség
- Smith, A. (1959): *A nemzetek gazdagsága. E gazdagság természetének és okainak vizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. (Bilek, R. ford.)
- Smith, E.–Blocker, E. ed. (1993): *Applied social and political philosophy*. Prentice Hall
- Spéder Zsolt (2002): Szegénység a társadalomelméletben – szegények a társadalomban. In Spéder Zsolt: *A szegénység változó arcai – tények és értelmezések*. Budapest, Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság–Századvég Kiadó.
- Spéder Zs. (2002): *A szegénység változó arcai*. Budapest, ARTT–Századvég
- Spicker, P. (1988): *Principles of Social Welfare*. Routledge
- Spicker, P. (1995): A szubszidiaritás elve és az Európai Közösség szociálpolitikája. In *Társadalmi rétegződés*. Budapest, Aula Kiadó. 633–647. old. (Andorka R.–Hradil, S.–Peschar, J. L.)
- Spicker, P. (2000): *The welfare state: a general theory*. Sage
- Spicker, P. (2008): *An introduction to social policy*, Aberdeen, Scotland: The Robert Gordon University, 2008, <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction>
- Spinoza, B. (1997): *Etika*. Budapest, Osiris
- Springer, B. (1994): *The European Union and Its Citizens – The Social Agenda*. Greenwood Press
- Starting Strong II–Early Childhood Education and Care* (2006). Paris, OECD
- Surányi S. (2001): Források, népesedés és fenntartható fejlődés a globális gazdaságban. Budapest, Aula Kiadó
- Swaan, A. de (1988): *In Care of State, Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in Modern Era*. Cambridge, Polity Press
- Szabó L. (1999): *A szociális esetmunka kialakulása és elméleti hátterei*, Budapest. Szociális Munka Alapítvány Kiadványai 20.
- Szalai E. (2006): A nemzeti társadalom alkonya – útban a világtársadalom felé? *Kritika*, 2006/6. 2–5. old.
- Szalai J. (1992): A társadalombiztosítás érdekviszonyairól. *Szociológiai Szemle*, 1992/2. 27–43. <http://www.mtapti.hu/mszt/1992/szalai.htm> – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Szalai J. (1995): A helyi önkormányzatok szociálpolitikájáról, In *Az államtalanítás di-lemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások*. Budapest, Aktív Társadalom Alapítvány. 240–260. old.
- Szalai J. (2002): A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországn. *Szociológiai Szemle*, 2002/4.
- Szalai J. (2007): *Nincs két ország...?* Budapest, Osiris,
- Szarvák Tibor (2004): A digitális szakadék, mint új periféria-képző jelenség. *Tér és Társadalom*, 18. 2004. 3. 57–75. old. http://www.rkk.hu/TET/2004_3/TET20043.pdf – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Sziszik E.–Kulinyi M. (1997): Akarnak-e a munkanélküliek dolgozni? In *Önkormányzatok a munkanélküliekért*. Budapest, 47–60. old.

Szoboszlai Zs. (2004): Szegénység, marginalizáció, szegregáció. Adalék a társadalmi egyenlőtlenségek értelmezéséhez. *Tér és Társadalom*, 18. 2004/3. 25–42. old.

Tanaka, S. (2005): Parental Leave and Child Health Across OECD Countries. *The Economic Journal*, 115. F7–F28 (February)

Taoiseach (2004): *Regulating Better. A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation*. Dublin, Department of the Taoiseach

Tergeist, P.–Grubb, D. (2006): Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. *OECD Social, employment and migration working papers*, 2006/11.

TÁRSZIM 2005. *Professional mikroszimulációs modell*. Felhasználói kézikönyv. Budapest, TÁRKI

Taylor, P. (1996): *The European Union in the 1990's*. Oxford University Press

Tausz K. (1998): Egyenlőtlenségek és különleges bánásmód. *Fundamentum*, 1998/1–2.

Thernborn, G. (1987): Welfare State and Capitalist Markets, *Acta Sociologica*, 30: 237–254.

Titmuss, R. M. (1958): *Essays on the Welfare State*. London, Allen and Unwin

Titmuss, R. M. (1962): *Income Distribution and Social Change*, London, Allen and Unwin

Titmuss, R. M. (1991): A jóléti társadalom elosztása: reflexiók a méltányosság kérdéséről. In *A jóléti állam*. Budapest, T-Twins Kiadó. (Ferge Zs.–Lévai K. szerk.)

Tocqueville, A. (1994): *A régi rend és a forradalom*. Budapest, Atlantisz

Tomka B. (2006): Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok? *Esély*, 2006/5. <http://www.tarsadalomkutatas.hu/kkk.php?TPUBL-A-799/esely/esely2006/TPUBL-A-799.pdf> – utolsó látogatás 2009. április 13.

Tóth I. Gy. (1994): A jóléti rendszer az átmeneti időszakában. *Közgazdasági Szemle*, 1994. április

Tóth I. Gy. (é. n.): *Jövedelemegyenlőtlenségek az Európai Unióban és az újonnan csatlakozó országokban*. A kiinduló feltételek és az átmenet sajátosságai a tíz új csatlakozóval összevetve. <http://www.szazadveg.hu/kiado/szveg/toth.doc> – utolsó látogatás: 2009. április 13.

Tóth Zs. (2006): Információs társadalom, tudástársadalom, újkapitalizmus. *eVilág*, 5. 2006/1.

Townsend, P. (1979): *Poverty in the United Kingdom*. London, Allen Lane–Penguin Books

Townsend, P. (1991): Szegénységelméletek. In *A jóléti állam*. (1991) Budapest T-Twins Kiadó. 183–193. old. (Ferge Zs.–Lévai K. szerk.)

Török Katalin (2004): A civil szervezetek szerepe különféle tudások és készségek elsajátításában, *Educatio*, 2004. Tél 695–699. old.

Új Magyarország (2006). Szabadság és szolidaritás. A magyar köztársaság kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért, 2006–2010.

Új utak a szociális ellátásban. Előadások és tanulmányok az önkormányzatok és civil szervezetek együttműködésének kérdéseiről (1999). Budapest, Jóléti Szolgálat Alapítvány

UNICEF (1995): *Poverty, Children and Policy Responses for a Brighter Future*, Firenze, UNICEF

- Veblen, Th. (1992): *The Theory of the Leisure Class*. New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers
- Vigvári A. (2006): Finanszírozási reform vs. feladatreform: néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához, *Magyar Közigazgatás*, 2006/3–4. sz. 56. évf. 232–247. old.
- Vita az adótudatosságról* (1997). (Csaba Iván, Hetényi István, Király Júlia, Molnár Attila Károly, Pete Péter, Szamuely László, Veress József hozzászólása.) *Századvég*, új folyam (4), 109–143. old.
- Vukovich Gy. (1997): A magyar népesedéspolitika néhány vonatkozása. In *Magyarország történeti demográfiája (896–1995)*. Budapest, KSH 391–397. old. (Dr. Kovács J. szerk.)
- Waldfogel, J.–Han, J.–Brooks-Gunn, J. (2002): The effects of early maternal employment on child cognitive development. *Demography*, 39(2), 369–392. p.
- Wallace, H.–Wallace, W. (1999): *Politikák születése az EU-ban*. I–II. kötet, Pécs, Studia Europeana
- Watzlawick, P.–Weakland, J. H.–Fisch, R. (1990): *Változás: A problémák keletkezésének és megoldásának elvei*. Budapest, Gondolat Kiadó
- Webb, B.–Webb, S. (1909): *Munkásdemokrácia*. 1–2. Budapest, Grill
- Webb, B.–Webb, S. (1918): *A szegénység problémája*. Budapest, Révai
- Webb, B.–Webb, S. (1925): *A kapitalizmus hanyatlása*. Budapest, Népszava
- Weber, M. (1982): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest, Gondolat
- Weber, M. (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- M. Weiner (1994): Az előnyös megkülönböztetés nemzetközi tapasztalatai. 2000, 1994/szeptember
- Whiteford, P.–Mendelson, M.–Millar, M. (2004): Adókedvezmények és jövedelemváltozásokra adható válaszok. *Esély*, 2004/4 [http://www.szochalo.hu/index.php?id=1370&tx_ttnews\[pointer\]=3&cHash=4ee0757996](http://www.szochalo.hu/index.php?id=1370&tx_ttnews[pointer]=3&cHash=4ee0757996) – utolsó látogatás: 2009. április 13.
- Wilensky H. (1975): *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkley, University of California Press
- World Bank (1966): *From Plan to Market, World Development Report, 1966*. Published for the WB. Oxford, Oxford University Press
- Woods, R. (1994): A szociális munka tevékenységének egy lehetséges rendszerezése. In *A szociális munka elmélete és gyakorlata*. 1. kötet, Budapest, Semmelweis Kiadó. 32–45. old. (Hegyesi G.–Talyigás K. szerk.)
- Zám M. (1993): *Szociálpolitika és helyi önkormányzatok. Szociális stratégiai tervezés*. Budapest, Polisz Bt.
- Zastrow, Ch. (1996): Rendszerek elemzése a szociális munkában. In *A szociális munka elmélete és gyakorlata II*. Budapest, Semmelweis Kiadó. (Tánczos É. szerk.)
- Zombori Gy. (1994): *A szociálpolitika alapfogalmai*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület

Szociálpolitika a neten...

Sokak számára az internet vált a szociálpolitikai információk beszerzésének legfőbb forrásává. Persze, ma már mindent, így könyvet, folyóiratot is meg lehet pénzért venni a neten, de a többség számára csak az ingyenesen letölthető információk az elérhetők. Nekik próbálunk meg segíteni az alábbiakban:

Tematikus keresők:

A hazai szociálpolitikában kiváló segítséget adnak a tematikusan szerkesztett Startlapok, főképpen a különféle szervezetek, programok, ellátási formák megtalálásában (gyakorlatilag bármilyen szociálpolitikai kulcsszóra rá lehet keresni: <http://kulcsszo.lap.hu> formátumban:

<http://szocialpolitika.lap.hu/>

<http://szocialismunka.lap.hu/>

<http://szocialpedagogia.lap.hu/>

<http://eselyegyenloseg.lap.hu/>

<http://gender.lap.hu/>

<http://kisebbseg.lap.hu/>

stb.

Természetesen, az általános keresők (google, yahoo, copernic stb.) is jól használhatók, de olykor egy kicsit túl sok találatot adnak. Érdekes megtalálni azok tematikus verzióit, pl. a google „tudós” szolgáltatását (<http://scholar.google.hu>).

Kormányzati oldalak:

Ma már minden kormányzati szervnek, sőt a legtöbb önkormányzatnak is van önálló weboldala. Szociálpolitikai témákban a szociális tárca honlapja a leginkább érdeklődésre számot tartó: www.szmm.gov.hu. A honlap bal oldali sávjából könnyen elérhetők a minisztérium felügyelete alá tartozó országos szervek, intézmények honlapjai, így a munkaerő-piaci szervezet, a nyugdíjfolyósító igazgatóság, a rehabilitációs szervezet vagy a Szociális és Munkaügyi Intézet honlapja (<http://www.szmi.hu>). Itt tanulmányokat, adatokat is le lehet tölteni.

Nemzetközi szervezetek:

Valamennyi nemzetközi szervezetnek van saját honlapja, amelyek nemcsak az aktuális eseményekről tájékoztatnak, hanem „kincsesbányák” különféle szakmai anyagokhoz. Pusztán jelzésszerűen:

EU: www.eu.int – <http://europa.eu/> – számos információ már magyarul is elérhető. Különösen ajánlott a MISSOC (a tagországok különböző szociális ellátási formái), illetve az ESPROSS (szociális kiadások) oldalak megkeresése.

ENSZ (www.un.org) és szervezetei:

ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet): munkaügyi szabályozók, ajánlások, és, bár kicsit nehezen kezelhető, de mindenre kiterjedő adatbázisok – www.ilo.org.

WHO (Nemzetközi Egészségügyi Szervezet) (www.who.org) – szintén gazdag adatbázisok.

UNICEF (ENSZ Nemzetközi Gyermekalapja): jól informál a szervezet programjairól, értékes szociális adatokat szolgáltat (pl. Multiple Indicator Cluster Surveys [MICS]), és még magyar nyelven is számos információ elérhető (www.unicef.hu).

A Világbank honlapjának (<http://www.worldbank.org/>) különösen gazdag szolgáltatása az, hogy a különféle képzési anyagai is elérhetők a „Learning” fülre kattintva, illetve érdemes használni a Világbank elektronikus könyvtárát is (<http://titania.worldbank.catchword.org/vl=7328853/cl=35/nw=1/rpsv/home.htm>).

Az OECD (nemzetközi Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) honlapjáról (<http://www.oecd.org/>) érhető el a legtöbb és legjobb adat a fejlett országok szociálpolitikájáról, munkaerőpiacáról, így különösen jól használható az „Employment Outlook” statisztikai adatbázis. (Ugyanilyen néven, igen hasonló tartalommal az Unió is szolgáltat adatokat.)

Az ENSZ-hez nemcsak a nagy, közismert szervezetek tartoznak, hanem néhány kisebb, kevésbé ismert is. Szociálpolitikai tartalmában gazdag és jó információk érhetők el a bécsi székhelyű, gyakran csak Eurosocial néven hivatkozott European Centre for Social Welfare Policy and Research intézet honlapjáról: <http://www.euro.centre.org/>.

A különböző nemzeti kormányok és nemzetközi szervezetek honlapjaihoz könnyű eljutni a Governments on WWW oldal linkjeiről (www.gksoft.com/govt/en/).

Hazai szakmai portálok:

A korábban jelzett tematikus keresőkön számos szakmai információ érhető el, így különösen ajánlott a speciális témák után ezen az úton eljutni. Számos szociális állami és nem állami szervezet törekszik arra, hogy szakmai tartalmakat is elérhetővé tegyen, így pl. fogyatékoság ügyében információban gazdag a Kézenfogva Alapítvány (www.kezenfogva.hu) és a Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítvány (www.motivacio.hu) honlapja, roma ügyekben gazdag és jól használható a Romaweb (www.romaweb.hu) és a Romapage (<http://romapage.hu/>).

Általános szakmai információk dolgában a leggazdagabb a „Szocháló” (www.szochalo.hu), ahonnan tovább lehet lépni a honlapot üzemeltető Kurt Lewin Alapítvány honlapjára (<http://kla.hu/>).

A netről letölthető számos folyóirat, így a Szochálóról továbblépve letölthető több szociális szakmai folyóirat honlapja is, mint pl. az Esély (<http://szochalo.hu/folyoiratok/esely>), vagy a Család, Gyermek, Ifjúság (<http://szochalo.hu/csalad-gyermek-ifjusag/>).

Munka-gazdaságtani és oktatás-gazdaságtani cikkek, tanulmányok gazdag tárháza érhető el az MTA Közgazdaságtani Intézetének honlapjáról (www.econ.core.hu).

Társadalomtudományi adatok, kutatási eredmények, tanulmányok dolgában az egyik leggazdagabb forrás a TÁRKI honlapja (www.tarki.hu). Ugyancsak érdemes kutakodni a különböző egyetemek szociológiai, szociálpolitikai és szociális munka tanszékeinek honlapjain is.

Nemzetközi szakmai portálok:

A brit szociálpolitikai tartalmak megtalálásához hasznos segítséget ad az Intute nevű honlap (<http://www.intute.ac.uk/socialsciences/socialwelfare/>), amely valójában egy tematikus kereső. Gyakorló szociális munkásoknak hasznos kereső az Information for practice honlap (<http://blogs.nyu.edu/socialwork/ip/>), amelyen számos képzési, továbbképzési tematikát is le lehet tölteni.

Főképp az Egyesült Államok szegénységi kutatási eredményeihez lehet eljutni a Poverty Research Institute honlapján (<http://www.irp.wisc.edu/links/category.htm>) keresztül, míg a fejlődő országok szegénységéről a Global Issues lap tájékoztat (<http://www.globalissues.org/issue/2/causes-of-poverty>).

Nagyon sok egyetem honlapján ingyenesen hozzáférhetők oktatási segédanyagok, tanulmányok, tanulást segítő olvasnivalók, pl. elérhetők a London School of Economics oktatási segédletei is (<http://sticerd.lse.ac.uk/case/publications/>).

Az interneten tehát érdemes keresgélni, nagyon sok hasznos információt lehet megtalálni – de könnyű elveszni is az információk kimeríthetetlen tárában.